

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO SÓCIO – ECONÔMICO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**O GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS – G.M.A.S. –
NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS :
uma experiência de rede social no atendimento
e implementação de políticas públicas.**

DÉBORA LIS TREBIEN

DEPTO. SERVIÇO SOCIAL
DEFENDIDO E APROVADO

EM: 03 / 8 / 2005



Teresa Kleba Lisboa
Chefe do Depto. de Serviço Social
CSE/UFSC

FLORIANÓPOLIS – SC
2005

DÉBORA LIS TREBIEN

**O GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS – G.M.A.S. –
NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS :
uma experiência de rede social no atendimento
e implementação de políticas públicas.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Serviço Social como
requisito parcial para a obtenção de grau de
Bacharel em Serviço Social pela Universidade
Federal de Santa Catarina, orientado pela
Professora Márcia do Rocio Santos, Ms.

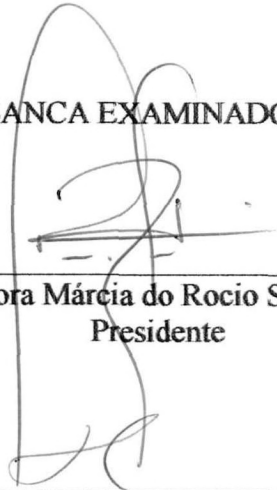
FLORIANÓPOLIS – SC
2005

DÉBORA LIS TREBIEN


**O GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS – G.M.A.S. –
NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS :
uma experiência de rede social no atendimento
e implementação de políticas públicas.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social
da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial
para a obtenção de grau de Bacharel em Serviço Social.


BANCA EXAMINADORA



Professora Márcia do Rocio Santos, Ms.
Presidente



Professora Ivete Simionatto, Dra.
Primeira Examinadora



Assistente Social Andréa Bento
Segunda Examinadora

Florianópolis, 03 de agosto de 2005.

Aos meus queridos avós paternos Rodolfo Francisco Trebien e Alma Leonida Trebien (*in memorian*), e avós maternos Theobaldo Gomes Pereira e Silvana Teixeira Gomes Pereira (*in memorian*), que tão sabiamente amaram esta família.

Aos meus pais, Lauro Nelson Trebien e Sônia Maria Trebien, e meu irmão Jordan e cunhada Daniele, que com sua compreensão e amor tanto contribuíram para mais esta vitória.

AGRADECIMENTOS

- Primeiramente a DEUS, pela SUA sempre forte presença e ajuda em minha vida e, rogando a ELE que sempre ajude a manter dentro de mim, a força da Fé, Perseverança, Tolerância, Justiça, e Amor, para que, então, eu possa manter sempre a permanência DELE ao meu lado.
- Aos meus pais, irmão e familiares, por compreender minhas angústias, pelo apoio incondicional, compreensível, estimulante, protetor, iluminado, incansável, exigente, cativante, perfeito, para toda a minha formação enquanto pessoa e profissional;
- À minha querida cunhada Daniele pela doçura e amabilidade das palavras;
- À profissional da Universidade Federal de Santa Catarina, Ondina Rosa pelo apoio no meu retorno ao Curso de Serviço Social;
- A todos os professores do Curso de Serviço Social que contribuíram para a minha formação profissional, e em especial, à Prof^ª Luziéle, Prof^º Luiz Carlos, Prof^ª Káthia Müller, Prof^ª Elizabete e Prof^ª Luciana Ronconi.
- A todas as minhas colegas de graduação, em especial à Andréia Soares e Jemyle;
- A todas Assistentes Sociais e colegas de trabalho na Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social e Prefeitura Municipal de Florianópolis, em especial à Assistente Social Andréa Bento pela inteligência e dedicação na condução de meu estágio curricular obrigatório;
- Especialmente à orientadora Márcia do Rocio Santos, que com muita paciência e dedicação, soube me conduzir por mais este processo de aprendizado;
- E a todos aqueles que estiveram presentes em minha vida, e que de alguma maneira contribuíram para que mais esta etapa pudesse ser cumprida.

Obrigada!

**“Não é a consciência dos homens que determina o seu ser,
mas, ao contrário,
é o seu ser social que determina sua consciência”.**

Karl Marx

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso volta seu foco de interesse na experiência de estágio curricular obrigatório do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, desenvolvido no Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S., da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis, entre os meses de julho a dezembro de 2004. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e do relato de experiência vivenciado no estágio curricular, onde se fundamenta o trabalho em redes sociais na instituição, contextualizando a implementação destas ações sociais articuladas e intersetoriais. Esta idéia de rede tem se destacado nas discussões sobre as políticas sociais como instrumentos para a dinamização e organização coletiva voltada à articulação das ações e de instituições que realizam atendimentos aos direitos sociais. Assim, a tentativa de resgatar esta experiência no âmbito da pesquisa exigiu a compreensão do cenário em que se constitui, isto é, a relação entre Estado e política social no neoliberalismo. Diante deste panorama, as políticas sociais são fragmentadas, residuais, focalistas, e por isto a implementação de rede social nas instituições públicas surge como alternativa, haja vista a sua forma de se organizar e potencializar as ações da instituição. A promoção do desenvolvimento social nas atuais condições da sociedade globalizada e informatizada requer que aconteçam mudanças nestas ações sociais fragmentadas, oportunizando e abrindo espaço para redes horizontais de atuação que possam vir a contribuir para o atendimento às demandas sociais com maior eficiência, eficácia e efetividade, bem como para a otimização dos recursos públicos financeiros, materiais e humanos. A partir destas considerações, o presente trabalho terá como objetivo identificar os pontos que facilitaram e dificultaram a experiência de rede social no atendimento e implementação de políticas públicas na esfera municipal.

Palavras-chave: Estado neoliberal, Políticas Sociais, Redes Sociais.

LISTA DE FIGURAS

Figura I – Composição do Comitê do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S.	73
Figura II – Abordagem Sistêmica de relações sócio-econômicas, políticas e culturais	75
Figura III – Ações realizadas por cada secretaria / órgão pertencente à Prefeitura Municipal de Florianópolis	78

LISTA DE SIGLAS

AFLOV – Associação Florianopolitana de Voluntárias

COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital

FCFFC – Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes

FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente

FME – Fundação Municipal de Esportes

G.M.A.S. – Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais

IGEOP – Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis

P.M.F. – Prefeitura Municipal de Florianópolis

SME – Secretaria Municipal da Educação

SMHTDS – Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social

SMS – Secretaria Municipal da Saúde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I	
1 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O ESTADO: DO <i>WELFARE</i> <i>STATE</i> À (CONTRA) REFORMA NEOLIBERAL	21
1.1 A Estruturação das Políticas Sociais e os Impactos do Estado Mínimo	32
CAPÍTULO II	
2 IMPLEMENTAÇÃO DE REDES SOCIAIS: CONCEITOS E SURGIMENTO DE REDES SOCIAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.....	51
CAPÍTULO III	
3 A EXPERIÊNCIA VIVENCIADA NO GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS – G.M.A.S. DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – P.M.F.	65
3.1 Breve Histórico do G.M.A.S.: a implementação da rede institucional	67
3.2 Limites e Possibilidades do Trabalho em Rede na Esfera Governamental ...	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
SUGESTÕES	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	106
APÊNDICES	112

INTRODUÇÃO

Poucos são os que não encontram dificuldades para escrever as primeiras linhas. Em geral, escrever este trabalho acadêmico, chamado trabalho de conclusão de curso, é intenso, mesmo que se tenha clara a hipótese a que se quer comprovar. As leituras acumuladas ao longo dos anos, os estudos de idéias principais, a lógica dos argumentos, enfim, o quadro de referências teóricas aprendidas no período de estudo é agora colocado à prova. É necessário deixar claro para uma banca avaliadora que o que se tem aqui é um trabalho de conclusão de curso original e inédito, conformada aos regulamentos de um departamento de graduação. O que se deseja ao final, é que não só os conceitos tenham significado, mas que o conjunto de palavras e páginas aqui escritas e lidas façam sentido.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso é resultado da experiência de estágio curricular obrigatório do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, desenvolvido na Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis, entre julho a dezembro de 2004, enquanto estagiária no projeto intitulado como: Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S.

Diante desta vivência de estágio, percebemos alguns elementos básicos no qual o Estado e a sociedade civil tem-se pautado nos últimos anos: as ações sociais integradas em rede – que se organizam conjuntamente para, em muitos casos, estabelecer uma melhoria

na qualidade dos serviços sociais prestados aos seus usuários – formando características em comum à transformação de ambientes sociais e da própria vida. (CASTELLS, p. 125).

Assim, optamos com esta pesquisa bibliográfica de fonte primária¹ e secundária², descrever o processo de trabalho desenvolvido no G.M.A.S., bem como identificar as ações sociais junto a esse processo, visando contribuir como referência para novas experiências.

Segundo Marconi (1983, p. 26) “a pesquisa pode ser considerada um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”. Significa que o delineamento da pesquisa bibliográfica assume o caráter de um sistema de procura pela verdade na busca de respostas, utilizando-se de métodos científicos. Especificamente, a pesquisa é “um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento (op. cit.).”

A pesquisa bibliográfica permite desenvolver a análise a partir de material já elaborado, constituído de livros e artigos científicos, tendo uma cobertura dos fenômenos com mais amplitude e com a contribuição de diversos autores sobre os assuntos abordados neste Trabalho de Conclusão de Curso. Também se optou pela pesquisa documental de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, sendo esta análise documental pautada tão somente no Relatório de estágio e no Relatório do próprio Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais - G.M.A.S.

Buscar-se-á, contextualizar de forma sucinta, algumas das determinações políticas conjunturais na relação entre Estado e políticas públicas. Conseqüentemente, a ampliação

¹ Material de referência bibliográfica.

² Fonte secundária; materiais sem tratamento analítico, como por exemplo: Relatórios, atas de reuniões, etc.

da noção de redes de atenção social construída por organizações estatais, bem como pela sociedade civil, será abordado ao longo do trabalho de conclusão de curso, situando o tema proposto a partir de concepções mais gerais das transformações ocorridas no Estado, políticas sociais e redes sociais.

Assim para se falar em implementação de redes sociais em instituições governamentais, há que se contextualizar em que modelo de Estado situa-se este objeto de estudo, e a partir de qual compreensão sobre políticas sociais e redes sociais iremos discorrer neste trabalho.

Com a ascensão do neoliberalismo, o Estado sofre amplas alterações denominadas como “Reforma do Estado” ou “contra-reforma” (BERHING, 2003, p.38). O Estado torna-se mínimo, evidenciando o desmonte da esfera pública e o repasse de grande parte de suas políticas sociais para organizações da sociedade civil, aumentando consideravelmente neste cenário a demanda para os profissionais do Serviço Social.

Em princípio, o Estado deveria assegurar um mínimo social aos sujeitos que se encontram na crise do desemprego, na precarização das relações de trabalho, na fragilidade dos vínculos sociais e econômicos, entre outras situações que se materializam no cotidiano dos cidadãos excluídos da sociedade. Este processo pressupõe cada vez mais lutas e conflitos de classe para que o trabalhador seja considerado como cidadão.

É inegável que o crescimento econômico, o aprimoramento da técnica, da ciência, e da tecnologia da informação traz por si só desenvolvimento social, mas também é inegável que o crescimento econômico não sustentável se torna grande fonte geradora de pobreza e desigualdade social.

Sendo assim, sabemos que as conquistas no campo das políticas sociais são resultados de lutas e conflitos históricos onde interferiram e ainda interferem poderosas forças favoráveis e contrárias para a sua efetivação.

Ao analisar o modelo de provisão dos benefícios sociais estatais, encontramos uma fragilidade econômica, política e social do Estado brasileiro na gestão das políticas públicas e no cumprimento das inópias humano-sociais dos cidadãos, fazendo emergir novas estratégias para a viabilização destas necessidades, que hoje, também podem estar baseadas na implementação de redes que conectam unidades de atendimento dos mais diversos segmentos – Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura, Esporte, Lazer, Habitação, etc – para suprir ações pontuais, fragmentadas e isoladas.(FALEIROS, 2000, p. 18).

Diante da crise do Estado, no Brasil, e do desafio da globalização, que limitava a autonomia dos Estados, economistas e cientistas sociais passaram a analisar as causas e consequências da reforma em curso, cuja tendência, para uns, seria reduzir o Estado ao mínimo, e para outros, reconstruí-lo para atender às novas realidades do mercado globalizado.

Os desafios colocados para o equacionamento dos problemas e desigualdades sociais, ocasionados pelo modelo neoliberal da minimização do papel do Estado na economia, e supremacia do mercado, leva a desregulamentação e reduções das políticas públicas, tornando o Estado mínimo para os segmentos vulnerabilizados da sociedade, e tornando máximo para o capital. De outro modo, a globalização, a macro-economia, descentralização das políticas públicas coloca em cena novos atores e novas exigências sociais, fazendo com que a sociedade se organize para o fortalecimento dos direitos e controle dos serviços sociais.

Desta forma, o processo de globalização, combinado com o atual momento de crise do processo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que aproxima o acesso global da informação, aprofunda o distanciamento de segmentos em riscos sociais, aos benefícios concedidos através das políticas sociais brasileiras. O mundo do trabalho sofre e

produz pressões econômicas, políticas, culturais e sociais que agem em todos os segmentos da sociedade. Este movimento manifesta que há uma disputa de classes em torno dos direitos sociais, tensionando o acesso público aos direitos gratuitos e universais, ou para restringir e flexibilizar as lutas constitucionais até então conquistadas. Há uma crise do Estado, como afirma Oliveira (2001),

“Ela pode ser vista de um duplo ângulo. Em primeiro lugar, há uma crise do Estado posta pelos setores populares, pelos amplos setores dominados da sociedade. Vista desse ângulo, essa crise quer dizer o seguinte: o estatuto da relação Estado-sociedade, com toda a carga histórica de sua elaboração, mas prestando-se atenção ao último e intenso período de desenvolvimento, é hoje uma relação insatisfatória(...). E há uma crise do Estado, vista no ângulo do bloco dominante, dos grandes blocos dominantes. Essa crise do Estado coagulou-se talvez de forma mais expressiva na Constituição de 88. A constituição balizou o campo de luta social e sacramentou uma série de direitos criados socialmente, dando-lhes a forma e a letra da Lei, o que reforça em muito a potência da própria luta social; o reconhecimento do conflito como a via democrática por excelência. Assim esta crise do Estado, é uma crise do autoritarismo, da legitimação de sua estrutura para os interesses das classes dominantes (OLIVEIRA, 2001, p.70)”.

É neste contexto que a sociedade e instituições públicas passam a discutir as perspectivas e os desafios do trabalho em rede nas políticas sociais. Para tanto, traremos neste trabalho um enfoque na implementação de rede multidisciplinar da Prefeitura Municipal de Florianópolis, especificamente, no Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S., avaliada como uma análise da interconexão e intersetorialidade entre organismos e com ênfase na promoção de ações sociais em parceria com outros órgãos vinculados a Prefeitura e com a sociedade civil, nos campos da assistência social, saúde e desenvolvimento sócio – econômico, educação, cultura, lazer, transporte, e infra-estrutura urbana.

Destarte, a Prefeitura Municipal de Florianópolis, visando a concretização de sua missão com a otimização dos recursos e melhorias dos resultados, buscou desenvolver em

suas diversas secretarias e órgãos, atividades de melhorias dos diversos componentes da gestão com processos, ações, indicadores e reestruturação organizacional. Durante este processo, uma das preocupações centrais sempre foi em como melhorar os resultados em relação às ações sociais realizadas no município, visando o desenvolvimento sustentado em prol da qualidade de vida e cidadania das pessoas, e facilitar o diálogo entre os órgãos administrados pela gestão municipal. (BALANÇO SOCIAL, 1997-2004).

Partimos, então, do enfoque que a política de rede social integrada e horizontalizada na gestão municipal deve contribuir para o atendimento das diferentes necessidades sociais, estabelecendo uma nova prática na perspectiva do acesso aos benefícios sociais, ao contrário de uma concepção focalizada, residual, fragmentada e seletiva que vem se reiterando com a política neoliberal.

A implementação de políticas sociais não pode mais se orientar por políticas vindas do clientelismo, paternalismo e do imediatismo. Hoje, exige-se conhecer as necessidades reais dos segmentos sociais vulnerabilizados, planejando, executando e, sobretudo, avaliando os resultados das ações implementadas.

Isso impõe ao Estado e sociedade novas formas de articulação para a provisão dos benefícios e serviços sociais, primando pela responsabilidade estatal, contando também com a participação da sociedade civil. O processo de redemocratização, nos anos 1990, fez com que a sociedade civil estimulasse novos atores sociais à participação e contribuição nas ações públicas, democratizando o acesso da população às políticas sociais.

O fato é que enfrentar estas questões que ocasionam impactos sociais, e atingem centenas de pessoas, exige que os problemas sejam enfocados desde as necessidades mais essenciais da vida, como a condição da sobrevivência, tanto para os segmentos sociais que se encontravam em melhores situações, e que, por razão do avanço tecnológico e

econômico e pelo modelo neoliberal de provisão das políticas públicas se viram deslocados à patamares inferiores, quanto para os segmentos que já encontravam-se vulnerabilizados.

Assim, diante do acúmulo das mazelas sociais, construídas historicamente pelo modelo capitalista, exige-se ao Estado que estimule e gere espaços de participação da sociedade, multiplicando as ações sociais e ocasionando transformações no local e no global.

Esta situação nos indica que as formas de atendimentos, movidos pelo princípio de segmentação das necessidades e respostas setorizadas, são fragilizadas diante da realidade. Há o reconhecimento de que estas ações não são vinculadas apenas à necessidade dos sujeitos que a expressam. Ao contrário, estas ações estão relacionadas às mudanças sociais de uma sociedade globalizada, que impõe grande parte da população a desgastes das condições de trabalho e de vida, além de submetê-los a perda de seus direitos fundamentais dos padrões de proteção social. Neste contexto, é que vem sendo fortalecida a idéia de trabalho em redes sociais, como uma alternativa capaz de responder a estas novas demandas. (MIOTO, 2002, p.52)

Para tanto, a administração pública tem que desenvolver estratégias para o enfrentamento destas questões sociais, com destaque, neste trabalho, para a formação de redes na gestão das políticas sociais.

Como se observará adiante, o conceito de rede vem sendo utilizado nos mais diversos setores da sociedade. Nos últimos anos, tem sido proposto o desafio de construir novas formas de organização e de relacionamento inter-organizacional na estrutura estatal, e sobretudo, entre o Estado e a sociedade civil. A idéia de rede no âmbito público tem aparecido fortemente nas discussões sobre as políticas sociais para o fortalecimento e democratização de sua gestão com vistas a ampliar os resultados e os impactos provocados por esta, quer por parte do Estado, quer por ações que sejam realizadas no âmbito da

sociedade civil. A atenção aqui se volta para o primeiro com a participação da segunda. Na análise que se faz, e atentos à nova realidade, a formação de redes de interação social tem oportunizado a mobilização de recursos e competências para o desenvolvimento e vinculação das instituições públicas em torno dos interesses em comum, aos sujeitos envolvidos no processo social.

Porém neste objeto de estudo, nosso objetivo foi identificar os pontos que facilitaram e dificultaram as práticas das políticas sociais desenvolvidas na implementação do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S., constituído por secretários (as) /responsáveis pelas secretarias³/ instituições⁴/ fundações⁵ envolvidos com os projetos sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis – P.M.F., e suas respectivas equipes. Assim, o enfoque na rede multidisciplinar instituída na Prefeitura Municipal, especificadamente no G.M.A.S, identificará práticas na implementação de um projeto articulado e integrado que pudesse resultar em ações efetivas, relativas ao propósito de redes, voltadas para o desenvolvimento e a promoção humana nas comunidades Chico Mendes, Vila União, Vila Cachoeira e Tapera, envolvidas no Projeto⁶.

A necessidade de articulação e coordenação integradora de todas as ações da área social da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SMHTDS, oportunizaram a formação de um Grupo Multidisciplinar para as ações sociais executadas nas comunidades envolvidas no Projeto.

³ SME – Secretaria Municipal de Educação; SMS – Secretaria Municipal de Saúde; SMHTDS – Secretaria Municipal de Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social; COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital.

⁴ IGEOF – Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis; AFLOV – Associação Florianopolitana de Voluntárias.

⁵ FCFEC – Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes; FME – Fundação Municipal de Esportes; FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente;

⁶ As comunidades envolvidas no Projeto do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S. foram estabelecidas pelas prioridades de cada comunidade e estabelecidas pela Gestão Municipal, devido a investimentos do poder público na política habitacional, bem como em equipamentos sociais necessários à comunidade. (Gestão 1997-2004) .

Diante desta articulação proposta para as atividades em rede e diante do modelo de provisão de políticas sociais é que buscamos o significado trabalho em rede sociais que hoje tem sido compreendido, segundo Martinho (2004) como;

“Redes são uma forma de organização que implica um conteúdo de natureza emancipatória e não outro. Redes são a tradução, na forma de desenho organizacional, de uma política de emancipação. Não pode haver distinção entre os fins dessa política e os meios de empreendê-la (MARTINHO, 2004, p. 45)”.

O enfrentamento para a realização das políticas públicas voltadas à área social tem o grande desafio de se trabalhar em rede, pois esta, necessita que todos os agentes envolvidos no cumprimento das questões colocadas pela contemporaneidade, estejam atuando de forma participativa e democrática nas ações decorrentes da prática neoliberal, e de um sistema econômico e político gerador de problemas e conflitos sociais que se apresentam no atual momento.

É na articulação entre os sujeitos de setores diversos e, portanto, de saberes, poderes e vontades diversas que a intersectorialidade organiza-se para enfrentar problemas complexos. Em tal capacidade, compreendemos que, esta articulação é uma nova forma de trabalhar, governar e de construir políticas públicas que possibilitem superar a fragmentação das estruturas sociais e o compartilhamento de conhecimentos da realidade social, com o sentido de produzir transformações na realidade local, regional e global das comunidades fragilizadas pelo modelo neoliberal da economia de mercado.

De tal modo, no capítulo I, trataremos um breve resgate da crise do Estado de Bem-Estar Social (Draibe e Henrique, 1998) e da ascensão do neoliberalismo, evidenciando algumas reflexões sobre o processo de (des) regulamentação do Estado. Neste contexto de manifestações de interesses diversos e dismantelamentos dos direitos sociais, abordaremos

algumas características da construção das políticas sociais brasileiras e as inovações ocorridas nos programas sociais como resultado da conquista da sociedade civil.

No segundo capítulo, sem a pretensão de esgotar os conceitos de redes sociais, em particular, em instituições públicas, resgataremos a tendência destas instituições na articulação de redes para dinamizar e criar estratégias de ação coletiva, como forma de proporcionar espaços de colaboração, mobilizando recursos e multiplicando os efeitos sociais destas ações integradas e intersetoriais.

No terceiro capítulo deste trabalho, o enfoque será na experiência vivenciada entre julho e dezembro do ano de 2004, no Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S. da Prefeitura Municipal de Florianópolis, evidenciando e discorrendo sobre os elementos que favoreceram e dificultaram a articulação desta rede na instituição.

Ao final, serão apresentadas considerações que refletem a síntese do conteúdo abordado, bem como sugestões de melhorias para a implementação de rede na estrutura da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

CAPÍTULO I

1 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O ESTADO: DO *WELFARE STATE* À (CONTRA) REFORMA NEOLIBERAL.

A cada época histórica se conforma um tipo de sociedade, uma maneira de organização das instituições, uma forma de produção de bens e de riquezas. Em cada período, transformações econômicas e sociais constroem a sociedade, e em particular para o Estado.

Entre os anos de 1930 e 1960, o Estado manifesta-se como um período de desenvolvimento econômico e social acelerado. Nesse período, e particularmente, depois da Segunda Guerra Mundial, assistimos a uma época de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida na história da humanidade.

Especialmente desde os anos 1970, o processo de reclassificação social da população em escala global aconteceu devido a reconfiguração das relações entre o capitalismo e o trabalho, estando vinculado a mudanças na estrutura mundial de acumulação capitalista, associadas ao predomínio da acumulação especulativa e financeira. Como resultado temos a extrema concentração de recursos nos países centrais, determinando uma hierarquização das riquezas no planeta.

Como o sistema de acumulação de capital, está associado à produção da mais-valia, temos que o crescimento econômico se regula por um mecanismo que estabelece e

ao mesmo tempo encobre uma relação de poder social, isto porque a acumulação capitalista se associa a exploração do trabalho. A própria estrutura de classes sociais é uma contradição de interesses, pois esta estrutura se expressa no Estado, cuja correlação de forças conduz a enfrentamentos da crise social e econômica.

Assim, na década de 1970, ocorreram transformações profundas no mundo, face ao crescimento distorcido e ao processo de globalização, acontece uma crise de exaustão do padrão capitalista monopolista, e no meio dela, ocorre a crise do Estado. Paralelamente o descontrole fiscal, e o esgotamento financeiro, o Estado concentra e centraliza funções, caracterizando-se pelo excesso de regulamentos e regras. (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.72). A partir deste cenário, ocorrem a redução das taxas de crescimento econômico, a elevação dos índices de desemprego e o aumento da inflação. Entrava em crise o modelo de expansão econômica que existiu desde a Segunda Grande Guerra e o pacto de classes que sustentou o Estado de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos.

A reforma do Estado tornou-se, então, um tema discutido no Brasil a partir dos anos 1990. Diante da crise enfrentada pelo Estado e do desafio que representa a globalização, que limita a autonomia dos Estados, economistas e cientistas sociais passam a analisar as causas e os objetivos da reforma ocorrida ao longo dos anos 1990, cujo objetivo seria, para alguns, a redução do Estado ao mínimo de suas responsabilidades, e para outros, sua reconstrução para que possa transformar-se em novas realidades e responder às novas demandas do mercado globalizado.

O *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social surgiu nos países europeus devido à expansão do capitalismo, após a Revolução Industrial, visando a social - democracia. Segundo Draibe (1988, p. 53), “seu início efetivo dá-se exatamente com a superação dos absolutismos e a emergência das democracias de massa”, pois o *Welfare*

State é uma modificação do próprio Estado capitalista desde as suas estruturas, funções, papéis e legitimidade. É uma resposta à demanda por serviços sócio-econômicos.

Segundo Aureliano & Draibe (1989) interpreta-se o *Welfare State* como:

"bem mais que um mero produto da democracia de massas. Constitui-se pela transformação fundamental do próprio Estado, de sua estrutura, de suas funções e de sua legitimidade... é, não só uma resposta à demanda por igualdade sócio-econômica, mas, também, uma resposta à demanda de segurança sócio-econômica" (AURELIANO & DRAIBE, 1989 p. 108).

Ocorre que o *Welfare State* ostentou objetivos contraditórios de segurança e igualdade, marcados por um processo de redistribuição que permitiu um patamar mínimo de acesso a bens e serviços como a igualdade de mínimos sociais ou por um processo que se pautou pela equidade de oportunidades.

Desta forma, a necessidade de regular a economia capitalista passa a existir como argumento geral para o surgimento do *Welfare State*, pois o mercado, por diversas razões se torna um mecanismo insuficiente para a integração da sociedade e, portanto, com o desenvolvimento do capitalismo, o Estado atua na produção e na distribuição de bens e serviços à uma sociedade com o propósito de regular seus movimentos, daí a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social.

Marta Arretch (1995) diz que com a industrialização surge a divisão social do trabalho, isto implica num crescimento individual em relação à sociedade. Neste contexto, os serviços sociais que atendem ao aumento da demanda servirão como resposta às dificuldades individuais, visando garantir a sobrevivência das sociedades. E ainda salienta: "As medidas de proteção aos pobres foram progressivamente deixando de tratá-los indistintamente, isto é, passaram a surgir políticas de atenção à heterogeneidade da pobreza" (ARRETECH, 1995, p.11).

Através da emergência do Estado de Bem-Estar Social, algumas considerações são importantes para compreender a atual situação da crise estatal que o configurou em Estado Mínimo. Para isto as medidas de proteção social a partir do desenvolvimento da sociedade industrial, afirma que foi esta mesma sociedade quem gerou os problemas sociais.

Marshall (1965) relaciona o Estado de Bem-Estar com o capitalismo e acredita que “sua essência está no sistema econômico e social como num todo” (MARSHALL, 1965, p.29).

Já para Esping-Andersen (1991) o “*Welfare State* é o fruto das lutas de classe, ou, mais amplamente, é uma articulação das políticas de redistribuição, sendo esta uma reprodução de uma ordem social”.(ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 22)

Evidencia-se, de forma geral, nos países da América Latina, que os benefícios do *Welfare State* limitaram-se a trabalhadores dos setores modernizados da economia, o que restringiu a possibilidade de uso do Estado como mecanismo de regulação da demanda. O baixo nível de organização dos trabalhadores criou condições favoráveis ao surgimento deste, cujo papel foi muito mais de regulação política do que econômica, e que se manifestou através da concessão de benefícios a grupos isolados e sem acesso aos serviços sociais, ocasionando políticas de caráter redistributivo, de barganha, e populistas. Assim, a designação dos bens e serviços públicos à elite, dos tão somente trabalhadores, aumentou a desigualdade e dificultou a realização dos compromissos entre o capital e o trabalho, que eram a base do *Welfare State* de países desenvolvidos da América do Norte. A função predominante de legitimação política, fez com que a distribuição de benefícios sociais evitassem os conflitos com a organização da vida privada. Estes motivos contribuíram para que nos países subdesenvolvidos, o *Welfare State*, em sua institucionalização, raramente fossem um mecanismo eficiente para a redução da pobreza e das desigualdades sociais.

Assim, não se pôde prever o desencadeamento final do Estado de Bem-Estar Social visto que, seu processo foi interrompido pela lógica neoliberal, em resposta à crise do capital, ocasionada em parte, por ele próprio. Nesta perspectiva, o Estado de Bem-Estar Social começou a apresentar seus primeiros sintomas de crise ainda na década de 1970.

Draibe & Henrique (1988, p. 58), acreditam que esta crise surgiu da parceria entre política social e política econômica (Keynesiana), em que o *Welfare State* deveria regular e estimular o crescimento econômico e ao mesmo tempo solucionar conflitos sociais. Ambos o avaliam devido à expansão dos gastos públicos com a área social que provoca déficits para o Estado, ocasionando a inflação e o desemprego. Segundo esta concepção foram os programas sociais os responsáveis pelo desequilíbrio da competitividade entre os indivíduos e o mundo. “A solução passa pela redução dos programas tanto quanto possível, redução dos benefícios, controle do acesso e fraudes, austeridade no fornecimento de bens, privatização dos serviços, etc.” (DRAIBE & HENRIQUE, 1988, p.58).

Deste modo o *Welfare State* é sobretudo uma crise de caráter financeiro-fiscal, pois com a diminuição das receitas públicas devido a crise econômica, ocorreu a diminuição dos financiamentos para os programas sociais. Os programas sociais, por sua vez, não podem ser feitos através da imposição de impostos para as massas, já que estão economicamente abaladas. Portanto, a crise fiscal para o neoliberalismo se expressa nos gastos sociais do Estado.

Já no Brasil, na forma de expressão do Estado de Bem-Estar Social, segundo Draibe (1988, p. 63), surge entre as décadas de 1930 e 1970, onde acontece a criação de institutos de aposentadorias e pensões, legislação trabalhista, regulação de políticas nas áreas de saúde e educação.

Ocorre que, na década de 1960 até meados da década de 1970, superam-se as formas fragmentadas e socialmente seletivas, havendo um espaço para a universalização da assistência social, educação, saúde, previdência e habitação.

Neste aspecto, Sonia Draibe (1988, p. 67), levanta alguns princípios pelos quais o *Welfare State* no Brasil foi construído, sendo caracterizado pela centralização política e financeira no governo federal e nas ações sociais, fragmentação institucional, exclusão da população à participação política, o auto-financiamento social, a privatização e o clientelismo que ainda persiste em muitos segmentos sociais.

Assim, a crise do capital desencadeada a partir dos anos 1970, deu origem a novas relações econômicas e promoveu uma expansão dos ideais neoliberais e do novo padrão produtivo, estabelecendo novas relações entre o capital, o trabalho e o Estado. Como forma de superar a crise, os países desenvolvidos e modernos investiram em métodos produtivos, reorganizando o processo de acumulação de capital.

No Brasil, as aplicações destes métodos que racionalizavam a produção e intensificavam o trabalho, ocasionaram um processo de precarização das condições trabalhistas e um aumento crescente no índice do desemprego, mediada pelo uso de novas tecnologias.

Neste cenário, o capitalismo passa a desenvolver-se crescentemente, atribuindo ao mundo uma nova forma de organizar a vida sob critérios que visam e produzem lucros através da exploração e das formas de reprodução da força de trabalho. A lógica do capital acaba criando a livre concorrência e a responsabilidade do indivíduo em buscar seu espaço no mercado, estipulando critérios excludentes e, conseqüentemente, aprofundando os problemas sociais.

A partir da década de 1980, especialmente após o Consenso de Washington (1989) que ratificou as propostas das reformas neoliberais recomendadas pelo governo

norte-americano através de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano, como condição para a concessão de cooperação financeira. Estes organismos passaram a constranger os países do Terceiro Mundo a praticarem estratégias de desregulamentação, privatização, desindustrialização, flexibilização, reestruturação produtiva e reforma do Estado. Traçaram metas que deviam ser seguidas pelos países do Terceiro Mundo, apontando principalmente para o mínimo de investimentos do Estado na área social, ficando assim, segmentos marginalizados na sociedade e com restrições financeiras.

Há um enfoque de que a Reforma do Estado tem o propósito de alterar profundamente o padrão de suas relações com a sociedade, de forma a garantir, senão o bem-estar social, pelo menos o estar dos cidadãos vulnerabilizados. Trata-se de universalizar o Estado mínimo, quer dizer, instituir um Estado forte na sua competência para impor um padrão de regulação a serviço da democracia, da equidade e do crescimento econômico gerador de oportunidades. Reformar o Estado é fazê-lo afirmar-se enquanto lei universalizante, conferir-lhe poder de polícia e possibilidade de distribuir justiça, mudar as formas de extrair e alocar recursos e aumentar sua capacidade de formular e implementar políticas públicas. (LUSTOSA DA COSTA & CAVALCANTI, 1991, p.86)

Neste contexto, a crise estatal foi entendida como uma crise fiscal do modo de intervenção econômica e social do Estado, e uma crise burocrática na forma de administrar este, na medida em que, além de garantir a ordem interna, a estabilidade e o funcionamento do mercado, teria um papel fundamental na coordenação econômica – social, garantindo as transferências de bens e serviços, assegurando a adequada qualidade de vida dos cidadãos.

Destarte, o mercado é o mecanismo de alocação de recursos por excelência, mas mesmo nesta tarefa, sua ação deixa muitas vezes a desejar pela inexistência de mecanismos e controles no aumento dos preços e do pouco acesso da população vulnerabilizada.

Outro enfoque é de que a Reforma de Estado é proposta pelos Bancos Internacionais, cuja recomendação sinaliza para a redefinição do seu papel. Na realidade, a redefinição do papel do Estado recai na contenção dos gastos sociais, na garantia do pagamento das dívidas interna e externa, que resulta no corte de recursos destinados aos programas sociais. Nesta direção, assistimos ao reordenamento de novos papéis para o Estado, principalmente, no tocante à diminuição de incentivos na área social. O Estado brasileiro deixa de assumir suas responsabilidades em torno do enfrentamento das questões sociais e passa a desenvolver um processo de desmonte das políticas públicas.

Segundo Faleiros (2000),

“As chamadas reformas do Estado capitalista, seguindo uma perspectiva neoliberal encampada pelo Fundo Monetário Internacional, estão, por sua vez, desmontando os fundos públicos e transferindo responsabilidades para o mercado e para o próprio indivíduo”. (FALEIROS, 2000, p.7)

O Estado remodela-se, muda o seu foco de atuação, reduz seus investimentos na área social, sempre para satisfazer a lógica do capital. Porém, esta é uma lógica perigosa e que exige outras ações, outros artifícios para se manter, pois juntamente com o crescimento econômico surgem os conflitos, e juntamente com as reformas do Estado capitalista, surge a lógica da sociedade civil como um espaço fora do Estado, e esta, é regulada pelas regras do mercado que vem para suprir as ausências do próprio Estado na resolução das questões sociais.

No início dos anos 1990, o governo de Fernando Collor de Melo iniciou no Brasil o desmonte dos órgãos federais e a chamada “reforma administrativa” que teve continuidade no primeiro dia de mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995), quando extinguiu a LBA – Legião Brasileira de Assistência e o CBIA - Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência, e criou o Programa Comunidade Solidária.

A premissa do Comunidade Solidária, quando instituído, foi a de combater a pobreza e a exclusão social, não sendo somente para transformar as pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas sociais, mas sim, fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades a satisfazer necessidades, resolvendo seus problemas e melhorando sua qualidade de vida.

No Brasil, a emergência da necessidade de uma sociedade mais democrática - pluralista e dinâmica, requer uma transformação na atuação do Estado e no seu modo de relacionamento com a sociedade civil. Assim, num processo de desenvolvimento acelerado levanta novos desafios ao Estado. (CARDOSO, 2000, p.9)

Segundo o discurso de despedida do Senado (1994) feito pelo então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, as organizações “neo-governamentais” eram:

“formas inovadoras de articulação da sociedade com o Estado” e deveriam se engajar no combate à miséria pois o “Estado intervencionista (...) começou a perder fôlego no final dos anos 70. Neste mesmo discurso o presidente afirmou “que a abertura de um novo ciclo de desenvolvimento colocaria necessariamente na ordem do dia os temas da reforma do Estado e de um novo modo de inserção do país na economia internacional”.(CARDOSO, 1994, p. 4-5)

A reforma estatal assumiu no Brasil uma direção política e ideológica após a criação do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e da aprovação, em novembro de 1995 do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado por Bresser Pereira, então titular deste Ministério.

Este documento define a Crise do Estado como:

“1. uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; 2. o esgotamento da estratégia estatizante da intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: O Estado do bem-estar social nos países

desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no Terceiro Mundo, e o estatismo nos países comunistas; e 3. a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática. (PLANO DIRETOR, 1995, p.15)”.

Para superar a crise e retomar o crescimento da economia, alcançando os objetivos da Reforma do Estado, o Plano Diretor indicou:

“1. ajuste fiscal duradouro; 2. reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; 3. a reforma da previdência social; 4. a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; 5. a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente as políticas públicas (PLANO DIRETOR, 1995, p.16)”.

Assim o Plano Diretor afirmava que havia uma crise no Brasil de responsabilidade do Estado, que por sua vez possuía em seu interior uma crise fiscal e no modo de intervir no econômico e no social, originada em sua forma burocrática de administrar. Assim, o Estado era responsabilizado pela redução das taxas de crescimento, desemprego e inflação.

Segundo o Plano Diretor, era necessário redefinir o papel do Estado amplo, burocrático e planejador, superado pela internacionalização do mercado. Para tanto, o Plano propõe um Estado “enxuto e forte” voltado para funções reguladoras, fiscalizadoras e coordenadoras, principalmente a nível federal; a “descentralização vertical” para estados e municípios das funções executivas, no campo dos serviços sociais e a “descentralização horizontal”, que transfere funções da esfera estatal para o setor privado. Assim o Estado

gerencial busca a eficácia, a eficiência, a produtividade e transforma-se de produtor em empreendedor do desenvolvimento.

Mota (1995, p. 125) aponta que a tentativa da burguesia brasileira de constituir um projeto hegemônico de classe leva à construção de uma “cultura da crise que procura trabalhar o consentimento ativo das classes subalternas”, tendo como centro a idéia de que “a crise afeta indistintamente toda a sociedade”. Esta cultura desqualifica a luta de classes e leva à renúncia da hegemonia dos trabalhadores, construindo um modo de integração passiva à ordem do capital e tendo como um dos principais instrumentos a gestação de uma cultura da vontade corporativa, que vincula os interesses imediatos dos assalariados aos dos empresários do setor industrial e financeiro. Da mesma forma, responsabilizar as instituições pela crise geral visa comprometê-las passivamente com o modelo de Estado que interessa às classes dominantes.

Por fim, o Estado ausentando-se de grande parte de suas responsabilidades, deixa para o próprio cidadão a responsabilidade de incluir-se no mercado e tornar-se um indivíduo digno de seus direitos sociais. Percebemos que esta retirada do Estado da área social só aumenta o contingente de excluídos que não apresentam condições para fazer parte do mundo capitalista, mundo este, de perverso consumismo, tornando cada vez mais clara que a questão social deve ser resolvida pelas ações, tanto do poder estatal, quanto pela participação da sociedade civil e mercado.

Abordaremos então, no próximo item, as políticas sociais e o padrão de proteção social no Brasil, resgatando, como foram se conformando de acordo com o modelo de Estado e os projetos políticos e econômicos em desenvolvimento.

1.1 A ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E OS IMPACTOS DO ESTADO MÍNIMO.

A relação do Estado com a sociedade e a economia, tomando como referência o processo de acumulação de capital, pode-se evidenciar formas de regulação antagônicas, tendo, segundo Faleiros (2000),

“(…) num extremo, a preponderância do direito no Estado de Direito, num contexto da correlação de forças onde se dispõe de fundos públicos, de regras e de recursos econômicos e políticos capazes de intervir e modificar a dinâmica do mercado com equidade; no outro extremo está a preponderância da acumulação do capital, pela qual se definem e estruturam as formas de relação dominantes para a reprodução da força de trabalho e sobrevivência da população”. (FALEIROS, 2000, p.43)

Assim, as políticas sociais se referem, em uma primeira constatação, ao processo de reprodução da força de trabalho através de serviços e benefícios a eles destinados. Esta reprodução, que estruturada pelo Estado capitalista se transforma em um processo distributivo da renda, ou riqueza socialmente produzida sob a redistribuição de proteção, serviços, benefícios, sem que sejam afetadas, entretanto, as relações de produção capitalista. Estes benefícios concedidos exprimem a correlação de forças existentes na sociedade e no aparelho estatal, legitimando o próprio Estado e governo.

O Estado, por sua vez, e em especial nos regimes democráticos, se modifica conforme a dinâmica da força social e política, se configurando como suporte e resultante

da cidadania. Esta, então, compreende o reconhecimento dos sujeitos na construção da história, pelos direitos que lhe são concedidos, num Estado de Direitos, das condições e meios de vida tanto como sujeitos individuais, quanto coletivos.

Este sistema de garantia de direitos, implica para o Estado e sociedade, em embates sociais, políticos, culturais, propiciando a emergência e a ampliação de políticas públicas como educação, assistência, habitação, mínimos sociais, etc.

É neste contexto que iremos focalizar nosso ponto de partida para a emergência das políticas sociais no Brasil, na década de 1930, através das características do surgimento e da tentativa de desenvolvimento do *Welfare State* no Brasil.

Anterior à Revolução de 1930⁷, as políticas sociais eram fragmentadas e de caráter emergencial, apesar de haver indícios da disposição do Estado para uma atuação mais global, mesmo assim, os conflitos entre o capital e o trabalho eram regulados por legislação escassa e tratados basicamente pelo aparato policial.

Após a passagem da economia de agrário-exportadora para a economia urbano-industrial, o país passou a assistir às primeiras mudanças institucionais no Estado, que visavam fornecer as condições necessárias para o desenvolvimento da indústria. As ações estatais promovidas nesse período tiveram o sentido de oportunizar a economia nacional e à regulamentação dos fatores de produção. Neste sentido, questões de saúde eram tratadas localmente, não havendo por parte do governo, um programa de ação para atendê-la. A atuação do Estado se restringia a situações emergenciais, como por exemplo, em epidemias em centros urbanos. A educação era consentida por uma rede escolar reduzida e que

⁷ Neste período, vale destacar a Lei Eloy Chaves que abordava assuntos previdenciários. Foi com a Lei Eloy Chaves, que na verdade é o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24/01/1923, que se implantou no Brasil a Previdência Social. Através deste diploma legal foram criadas as “caixas de aposentadorias e pensões” para os empregados das empresas ferroviárias, contemplando-os com os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, a pensão por morte e a assistência médica.

atendia ao caráter elitista. A previdência era predominantemente privada, e a habitação não era considerada objeto de política pública.

A partir de 1930, predominava na sociedade brasileira um ideal harmônico em que as políticas sociais eram de caráter conservador, e os antagonismos entre as classes eram visualizados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Conforme Medeiros (2001, p. 15) “assim, uma marca do surgimento do *Welfare State* brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores”.

Segundo Barcellos:

“Até 1937, embora vigorasse no Brasil o Estado de Direito, já começavam a se delinear os traços autoritários que estariam presentes, com uma intensidade variável, no decorrer do período que se estende até 1964. Nesse primeiro momento, o autoritarismo expressava-se fundamentalmente na estrutura corporativista da organização sindical, que começou a ser montada em 1930. O corporativismo, deslocando os conflitos entre capital e trabalho para a esfera do Estado, descaracterizou e obstaculizou a livre manifestação das reivindicações dos trabalhadores (BARCELLOS apud MEDEIROS, 2001, p. 11)”.

Neste período, a ausência de organizações de trabalhadores politicamente fortes criou uma lacuna de poder que fora apropriado pelo Estado. Conforme analisa Medeiros,

“diferentemente de uma história na qual o *Welfare State* surge como resultado das barganhas políticas dos trabalhadores, o Brasil tem, na generalização e coordenação de suas políticas, um mecanismo de constituição da força de trabalho assalariada por intermédio do Estado (MEDEIROS, 2001, p.35)”.

De certa forma, esta constituição da força de trabalho foi importante para a modernização brasileira, pois grande parte da mão-de-obra encontrava-se no setor agro-exportador, facilitando a migração dos trabalhadores para os setores modernos e na

constituição de uma força de trabalho na área industrial urbana do país, mas ocasionou um descompasso entre os meios de produção e a força de trabalho.

Partindo-se desta concepção, Draibe (1989) analisa toda essa década e o início da seguinte como um,

“movimento de criação da base institucional-legal para as políticas sociais: A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de “nacionalização” das políticas sob a forma de centralização no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país” (DRAIBE, 1989, p. 8).

Neste momento, o Brasil definiu e implementou seu sistema de seguridade social, onde predominou políticas voltadas para os trabalhadores urbanos. Foi criado o Ministério do Trabalho e promulgada uma nova legislação trabalhista, são regulamentados o trabalho feminino, a jornada de trabalho, as demissões, e as férias. O Estado intervém nos conflitos trabalhistas através da implementação da Justiça do Trabalho, e;

“As políticas de saúde e educação foram centralizadas no Ministério dos Negócios de Educação e Saúde Pública, a previdência social foi estatizada, deixou de ser organizada por empresas e sim por categorias profissionais, e as contribuições previdenciárias passaram a ter participação paritária da União, o que simultaneamente desonerou o capital no que diz respeito a gastos com seguros sociais, garantiu níveis mínimos de manutenção da força de trabalho e legitimou politicamente o Estado (BARCELLOS apud MEDEIROS, 2001, p. 31)”.

Na conjuntura dos anos 1930, a revolução liderada por Getúlio Vargas (1883-1954), é caracterizada pelo aumento do papel do Estado na regulação da economia e das

políticas nacionais como estratégias de desenvolvimento. Neste período, através de seu regime populista, direcionou a política no sentido de transformar as relações Estado / sociedade. No campo da política trabalhista, ao mesmo tempo, procurava controlar as greves e os movimentos dos operários, estabelecendo um sistema de proteção social para atender aos setores organizados da classe trabalhadora, pois trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos desorganizados foram sistematicamente ignorados neste processo. Segundo Medeiros (2001),

“Na relação estruturada entre o Estado e a classe trabalhadora, convergem os fenômenos do patrimonialismo, cooptação e corporativismo. Um dos elementos fundamentais para essa implantação foi o esquema de proteção social criado para atender aos setores organizados da classe trabalhadora urbana fundamentado no sistema de previdência social (MEDEIROS, 2001, p.11)”.

O modelo de proteção social, no contexto do “getulismo”, conforme Faleiros (2000, p. 45), se definia como uma política fragmentada em categorias, limitada e desigual na implementação de seus benefícios em troca do controle social das classes trabalhadoras. Lideranças de institutos foram cooptados pelo poder da troca de favores, configurando-se em modelo de corporativismo, por levar mais a relação personalizada do presidente com as lideranças sindicais, do que com as relações de garantias da cidadania. Ao favorecer o corporativismo, a seguridade teve o papel de afligir a organização da classe trabalhadora para a oposição ao capitalismo regulado pelo Estado.

O período do Estado Novo (1937 a 1945) é representado por forte autoritarismo do Estado que reprimiu a ascensão dos movimentos, tanto da esquerda, quanto da direita, e diminuiu a autonomia do governo estadual para concentrar no governo federal todo o poder administrativo e de decisão das políticas sociais. Já entre 1945 a 1964, o Brasil viveu uma fase de democracia populista da política. São instituídos neste período os instrumentos

legais para o funcionamento de um governo democrático, o autoritarismo perde espaço, mas o populismo continua sendo a principal característica da relação entre o Estado / sociedade.

Para Barcellos apud Medeiros (2001, p. 88), “as mudanças na economia e na política nesse período exigiram do Estado a ampliação e a rearticulação de suas funções para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana (...)”.

Assim, estes requisitos levaram a alguns temas básicos;

“Em relação à Previdência Social, os problemas da unificação administrativa, da universalização e da uniformização de benefícios e serviços constituíram-se na tônica do período; na área da saúde, estiveram em evidência as questões ligadas ao combate às doenças de massa e à ampliação da assistência médica; no setor trabalho, as lutas sindicais e a política salarial mobilizaram as atenções dos poderes públicos; no que diz respeito à educação, foram a democratização do ensino e a qualificação profissional os aspectos que assumiram maior relevância; finalmente, a constatação da existência de um expressivo déficit habitacional fez com que a habitação passasse a ser encarada também como uma questão social (BARCELLOS apud MEDEIROS, 2001, p. 89)”.

Este período permitiu uma organização e participação política do movimento sindical que não ocorrera mais na história brasileira, e, como consequência, foram introduzidas diversas modificações nas políticas sociais, apesar de, buscarem atender a algumas reivindicações sociais, estes benefícios eram limitados.

Draibe (1989),

“caracteriza o período por avanços nos processos de centralização institucional e extensão dos esquemas de proteção social a novos grupos sociais, no entanto, no que diz respeito a beneficiários, benefícios e instituições, há um padrão seletivo, heterogêneo e fragmentado (DRAIBE, 1989, p.43)”.

Além da limitação da demanda a ser atendida, a seguridade social, nesta época, baseava-se em um sistema de distribuição entre indivíduos de um mesmo grupo e na redistribuição entre diferentes grupos.

Nos governos militares, período de 1964 a 1985, é implementadas políticas de massa de cobertura social, mediante a organização de sistemas nacionais públicos ou regulados pelo Estado de provisão de serviços sociais básicos. Esse período foi baseado em forte regime repressivo, onde os governos restauram o corporativismo do Estado Novo, representando uma retração dos movimentos organizados de trabalhadores em função do modelo de desenvolvimento que tinha como idéia a concentração de renda e poder na economia capitalista, tornando-se um requisito fundamental para o crescimento. O modelo adotado pressupunha a necessidade de se acumular renda para garantir as bases do crescimento.

A concentração de renda tem custos sociais elevados. Para compensá-los e garantir a estabilidade necessária ao crescimento econômico, o governo implementou uma série de políticas sociais de natureza assistencialista, que buscava diminuir os impactos das desigualdades provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista.

O segmento administrativo e financeiro do aparelho do Estado permitiu ações maiores e complexas no campo social do que as observadas no período de Getúlio Vargas, implicando em grandes investimentos de recursos aplicados então nas políticas sociais, estimulando a participação do segmento privado da sociedade. Conforme Martine (1989),

“Os recursos que circulavam pela área social passaram a ser estreitamente articulados com a política econômica, sendo subordinados, em várias áreas, ao critério da racionalidade econômica. A iniciativa privada foi, assim, estimulada a assumir importantes fatias dos setores de habitação, educação, saúde, previdência e alimentação. Com essas inovações, a política social passou, inclusive, a ser um dinamizador importante da iniciativa privada (MARTINE, 1989, p. 100)”.

Em razão da maior capacidade de mobilização política e, portanto, de influenciar as decisões, esses setores da iniciativa privada conseguiram orientar as políticas sociais de modo que atendessem a seus interesses políticos e particulares, criando uma privatização da política social e produzindo “ações ineficazes, ineficientes e regressivas”. (Martine, 1989, p.107).

Após a década de 1970, diversas modificações ocorreram à universalização do sistema de redistribuição de benefícios. O caráter redistributivo foi diminuído a um conjunto de programas assistenciais, com mínimos muito reduzidos:

“Do ponto de vista da ampliação de direitos sociais e da definição de critérios de acesso e elegibilidade, é certo que tendências universalizantes foram sendo introduzidas no sistema. (...) Entretanto, tais tendências universalizantes - que, de fato, disseram respeito principalmente à ampliação das possibilidades de acesso aos subsistemas sociais - assim como a expansão massiva do sistema e a oferta de serviços sociais publicamente organizados longe estão ainda de conferir ao sistema brasileiro características do tipo “institucional-redistributivo”, tendo antes reforçado seu caráter meritocrático-particularista (DRAIBE, 1989, p. 45-46)”.

Da fase de consolidação do sistema, o caráter clientelista foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no Brasil, pois ao contrário de ser uma política universalizante, foi marcada pelo domínio de grupos, área do previdenciário, e principalmente pela distribuição de benefícios em épocas eleitorais.

A Nova República, que marca o fim dos regimes militares, teve avanços na área política, como o crescimento da atividade partidária e sindical, e o próprio aumento da participação popular no processo eleitoral. Mas, ao mesmo tempo seguiu-se também uma retração e desmantelamento das políticas sociais.

Mudanças ocorridas entre 1985 e 1988 se caracterizaram pela centralização institucional e financeira do sistema capitalista brasileiro. Os diversos planos de ação

governamental priorizaram, neste período, o resgate da dívida social, rejeitando a sujeição das políticas sociais às medidas de ajustes econômicos. Em 1988, a Constituição Federal é promulgada e conquistas consolidadas, avançando na concepção da seguridade social, ou seja, fortalece-se a noção dos direitos de cidadania, numa visão integral e universalista.

“Pode-se dizer que a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou, pelo menos em tese, o início de uma era de multiplicação e extensão de direitos sociais no Brasil. Apesar de modesto em relação aos padrões internacionais mais avançados, tal acontecimento teve um caráter revolucionário se comparado a tradicional sistemática de proteção social brasileira, marcada pela dualização do atendimento, pela seletividade e pelo clientelismo (PEREIRA, 1995, p.87)”.

Houve um aprofundamento da tendência de participação dos distintos setores organizados da sociedade na gestão das políticas públicas, já verificada anteriormente e consagrada com a Constituição de 1988, constatando-se uma abertura para discussões geradas em torno das questões sociais, no Brasil, e participação da sociedade civil no planejamento, gestão e avaliação da ação do Estado na área de intervenção nas políticas sociais.

Em contrapartida, a estratégia governamental de política social no período 1990/1992, já sob influência neoliberal, é caracterizada por um “vigoroso processo de desaparelhamento e fragmentação burocrática” resultante de ataques à presença do Estado na vida social (FAGNANI, 1997, p. 225).

Segundo Medeiros (2001, p.42), a partir de 1993, no entanto, surgem inovações nas políticas sociais brasileiras que são consideradas positivas por Draibe (2000, p.27). A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos

programas. Essas transformações constituiriam, para Draibe (2000, p.27), uma mudança radical, para melhor, no perfil das políticas sociais brasileiras:

“Do ponto de vista do cumprimento de metas, descentralização e maior autonomia decisória efetivamente parecem ter andado juntas, na experiência recente do país, seja por ampliação de poderes de prefeitos e diretores de serviços sociais, seja por ampliação dos canais de participação social, através dos Conselhos Municipais e associações de pais nas unidades escolares. Coerentemente a tais efeitos, registrou-se maior satisfação de usuários e gestores. Mesmo quando sejam notoriamente insuficientes, por qualquer medida que as meçam, as maiores autonomia e participação registradas significam efetivas inflexões, no país, das suas fortes tradições de centralismo autoritário e burocrático, de difícil remoção, como se sabe” (DRAIBE, 1998, p. 27).

e ainda:

“De uma visão vaga e frouxa da política - entendida como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas - o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos” (DRAIBE, 1998, p. 9).

Esse perfil é marcado pela visão da assistência social como direito social, universalização do acesso e gratuidade dos serviços estatais. A nova fase das políticas sociais brasileiras seria marcada pela,

“focalização baseada em critérios mais amplos que o da renda individual, o reforço da seletividade e da focalização sem perda do universalismo (com distribuição de benefícios na proporção inversa das carências), redução do estatismo com preservação do caráter público e gratuito dos serviços mediante parcerias com movimentos sociais e o setor privado e a maior aceitação e apoio no meio político a programas de transferência monetária direta, como os de renda mínima (Draibe, 1998, p. 10)”.

A execução dos diversos programas sociais, porém, ainda é afetada por problemas relacionados à incompatibilidade da máquina estatal com os novos desenhos de política:

“Entretanto, principalmente nos planos de organização e capacidades administrativas, são grandes os obstáculos ainda enfrentados pelas políticas: a duplicidade de redes, que reduz potencial de integração local da descentralização; a ausência de políticas e de recursos de capacitação para as funções descentralizadas; a ausência de sistemas de monitoramento, supervisão e controles visando garantir padrões de qualidade dos serviços (DRAIBE, 1998, p.17)”.

A articulação entre os programas sociais e a sociedade civil como uma conquista real ainda provoca impactos que devem ser enfrentados, pois, sobre a idéia neoliberal, a solidariedade e a colaboração entre sujeitos da sociedade civil, constitui a base das relações, e assim, transforma o princípio do direito em dever de todos – como uma alternativa para a busca de soluções à questão social. Neste sentido, a necessidade de defesa e garantia dos direitos sociais constitui-se em um campo de lutas para a classe trabalhadora, considerando as suas necessidades de subsistência. Em contraposição, o capital inova o sistema de controle social em que se destaca a atual reforma do aparelho do Estado, mediante medidas da economia, como a flexibilização econômica, ou seja, a retirada do Estado da regulação da economia, deslocando-a para o mercado, e o processo de privatização e desmonte das políticas sociais.

Com a Constituição de 1988, uma nova concepção de política social se formou, e que para se realizar, depende do fortalecimento e do crescimento do aparato estatal, e não ao contrário como propõe a Reforma do Estado em curso no Brasil. Afinal, este deve

garantir que todo cidadão tenha acesso a um conjunto básico de serviços de educação, saúde, previdência e assistência social.

Contudo, a partir dos anos 1990, ocorre uma profunda inflexão na política econômica do país, refletindo as mudanças no cenário internacional – intensificação da globalização financeira e hegemonia dos ajustes de corte neoliberal – o que nos deixou sem quase autonomia de política pública. Esse contexto, no qual o Brasil inseriu-se de forma passiva e tardia a partir de 1990, têm condicionado, de forma expressiva, os rumos da política social de um modo geral, e, especificamente, das políticas de assistência social, saúde, educação, habitação, etc.

Entre os grandes desafios que os governantes brasileiros vêm enfrentando, nos últimos anos, destacam-se o crescimento demográfico e os problemas do inchamento das cidades devido à migração e ao êxodo rural, que contribuíram para ampliar questões fundamentais como a pobreza e as desigualdades sociais. Junto a essa situação estão a luta pelos direitos humanos e cidadania.

Ao longo da história brasileira, nunca foram efetivamente enfrentados os desafios do combate à pobreza e de uma regulação e controle das injustiças e das desigualdades sociais. Todavia, ao assumir o governo, Fernando Henrique Cardoso, apresentou à nação um projeto político-econômico orientado para o neoliberalismo e a globalização. Programas sociais foram omitidos e a sociedade passou a aguardar com ansiedade que, após as reformas econômicas, os problemas sociais fossem contemplados. Contudo, no seu primeiro mandato o caos social se ampliou, aumentando o desemprego devido às privatizações, aos salários baixos e exclusões sociais.

Ainda durante a administração Cardoso, foram criados programas concebidos como componentes de uma rede de proteção social, que incluiria também a previdência rural e os programas não contributivos da assistência social: Bolsa-Escola, Programa de

Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás, Agente Jovem, Programa de Saúde da Família, Programa de Apoio à Agricultura Familiar, além do Projeto Alvorada para os municípios onde era maior a proporção de brasileiros situados abaixo da linha da pobreza. Em todos esses programas, a opção foi à transferência direta de renda monetária aos beneficiários e sua gestão centralizada no governo federal. Foram, assim, eliminados os programas de distribuição de cesta-básica de alimentos, que se prestavam, com frequência, à manipulação clientelista. Os programas de transferência direta de renda impunham também aos beneficiários contrapartidas, como frequência escolar das crianças e ida da família a postos de saúde, na suposição de que se estariam criando condições para a sua independência econômica futura.

O estabelecimento de mecanismos automáticos de transferência de recursos para assistência social, educação e saúde não eliminou, mas, reduziu os espaços da barganha política e do clientelismo. Algumas áreas ficaram fora do esforço reformista. Nunca se chegou a consensos mínimos sobre as políticas de habitação e saneamento. Tampouco, surgiram iniciativas inovadoras para as grandes cidades e metrópoles.

Apesar da importância adquirida pelos programas da rede de proteção social, no segundo mandato de Cardoso, a ênfase da atuação do governo federal continuou posta sobre as políticas universais – especialmente, educação fundamental e atendimento básico de saúde. Desse ponto de vista, mantiveram-se as concepções de reforma do sistema de proteção social, definidas na década anterior e orientadas pela busca de maior equidade e de universalização do acesso

Segundo Nogueira (2003),

“O discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso, em janeiro de 1995, tomou como base a idéia de que o Brasil não seria atrasado mas injusto: “Falta justiça social. É esse o grande desafio do Brasil neste final de século. Será este o objetivo número um do meu governo”. Seu compromisso seria o de convocar o país “para um grande mutirão

nacional, unindo o governo e a sociedade, para varrer do mapa do Brasil a fome e a miséria” (NOGUEIRA, 2003, p.08).”

Desta forma, o governo de Fernando Henrique Cardoso sempre defendeu a necessidade de um equilíbrio fiscal como condição fundamental para o país crescer de maneira estável. Para alcançar isto, as despesas foram reduzidas, principalmente aquelas voltadas à política social. (Nogueira, 2003, p. 09), destoando assim de seu discurso.

Já em seu segundo mandato, contudo, predominou a preocupação social. Discursos inflamados e promessas de se acabar com a miséria no país através de projetos voltados para a área social reanimaram a sociedade abatida pelas falsas promessas. Assim, o governo manteve seu compromisso inicial, mas sem obter muito sucesso. No fundamental, o país chegaria à conclusão daquele longo período mostrando os mesmos problemas.

Nesse sentido, o governo FHC, apesar de todos os esforços empreendidos para colocar o país no patamar de primeiro mundo, não conseguiu superar os obstáculos sociais. A opção adotada nos programas de cunho neoliberal dirigiu-se para o crescimento econômico e para a política externa. Assim, as crises sociais se agravaram. Dos compromissos e promessas com os quais, em 1994, Fernando Henrique Cardoso se elegeu - desenvolvimento, justiça social, emprego, educação e segurança -, nenhum chegou a ser propriamente cumprido. Ao lado da expansão da pobreza e da opção pela estabilidade em detrimento do crescimento econômico, sua presidência chegou ao fim com um estrondoso fracasso no terreno do combate à violência, convivendo com uma sociedade que parece ter regredido a estágios pré-hobbesianos de convivência, vazia de responsabilidades cívicas (LAHUERTA, 2001 apud NOGUEIRA, 2003, p. 11).

Como o Estado também não consegue resolver os problemas sociais, mesmo ampliando impostos e outras taxas, permite que a sociedade se encarregue dos problemas da exclusão, através de instituições caritativas ou mesmo pelo sentimento de solidariedade que os indivíduos possuem. A população passa a dar o que recebeu com seu trabalho, isto é, o dom, não recebendo nada em troca, a não ser a satisfação de ter ajudado o próximo, através da solidariedade. No entanto, a solidariedade, que pode ser entendida em sociedades primitivas, não basta para resolver os problemas sociais, gerados por uma economia que não depende apenas dela, mas de um conjunto de interesses nacionais e internacionais, nas sociedades modernas e capitalistas.

A situação social continua sendo concebida como uma série de “problemas sociais” a serem enfrentados de forma isolada e desarticulada entre si. Reproduz-se assim, a concepção segmentada da questão social e, em decorrência, a formulação e implementação de políticas sociais setorializadas sem um projeto para a sociedade que as articule e imprima um sentido político ao seu conjunto. Em vez de enfrentar a pobreza por uma ótica estrutural para a sua superação, a concepção oficial é de aliviar a pobreza dos “grupos socialmente mais vulneráveis” (LIMONGI, 2000, p.52).

Aliás, como se ressaltou, evidenciam-se as carências de investimentos em programas sociais e justificam-se os conflitos. A insatisfação da sociedade com o descumprimento das promessas, o achatamento das camadas médias e o aumento da exclusão, somando-se a essa situação a violência que assola as grandes cidades, evidenciam que a estrutura social encontra-se abalada.

Conforme Nogueira (2003),

“Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a Presidência da República, em janeiro de 2003, generalizou-se a idéia de que se iniciava uma nova era no Brasil. Ainda que diversos analistas tenham se apressado em desfazer a impressão de que se estaria vivendo um momento de transição “forte”, no qual se acertariam as contas com o período anterior e se

compensariam o que se considerava ser seus resultados mais problemáticos, não era difícil constatar que a sociedade experimentava a expectativa da mudança, embalada pela expressiva maioria de votos conquistada pelo candidato do Partido dos Trabalhadores nas eleições de outubro de 2002 (NOGUEIRA, 2003, p.06).”

A mudança anunciada, mais pela força da imagem do presidente do que pela definição das propostas, adquiria um conteúdo social preciso: significava sobretudo a redução substancial da pobreza e das desigualdades, a inclusão plena dos milhões de pobres pelo Brasil afora. No plano da política social, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva seria o momento fundador.

O governo Lula, identificado como democrático e popular, inicia, assim, a sua gestão mantendo a linha econômica do governo anterior, que não priorizou ações efetivas para enfrentar o gravíssimo quadro de pobreza e exclusão social.

Neste período, dois foram os documentos sobre políticas sociais, dados a público antes e imediatamente depois das eleições: o Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, de 2001, e política econômica e reformas estruturais, produzido entre a eleição e a posse do novo governo

O tema das políticas sociais era tratado do ângulo da redução de seus efeitos regressivos, pelo aumento da eficácia do gasto social e da efetividade dos programas e ações, a ser obtida com melhor focalização nos grupos de menor renda.

Nos primeiros dias da nova administração, foi lançado o Programa Fome Zero e, simultaneamente, a proposta de reforma da Previdência Social. Primeira iniciativa legislativa do governo, a proposta de reforma do sistema previdenciário foi aprovada pelo Congresso, depois de meses de discussão, no final de 2003. Partia do ponto em que a deixara o governo Cardoso: a mudança do sistema previdenciário dos servidores públicos. Investia contra o sistema de privilégios vigente, estabelecendo o mesmo teto para as

aposentadorias dos empregados dos setores público e privado. Criava, também, a previdência complementar a ser definida em legislação específica.

A proposta de reforma da Previdência Social buscava, inequivocamente, corrigir as distorções de um sistema de benefícios iníquo e regressivo. Neste sentido, dava continuidade à agenda de reformas da redemocratização e, mais especificamente, do governo anterior.

Entretanto, ela era também, inegavelmente, uma proposta bem recebida pelas agências internacionais, todos esperando do novo governo sinais de moderação política e de disposição de manter-se dentro dos parâmetros de austeridade fiscal. Da mesma forma, o Programa Fome Zero tinha o dom de despertar a simpatia universal, obtendo aprovação tanto de agências internacionais e governos estrangeiros de várias orientações.

Entretanto, ao contrário da proposta de reforma previdenciária, o Fome Zero carecia de substância e objetivos claramente definidos, e parecia desconhecer o elenco de programas da rede de proteção social, instituídos no governo anterior. Enquanto o governo consegue projeção internacional com o tema fome e miséria, internamente o presidente tem que reestruturar o Fome Zero em função da inoperância deste programa no seu primeiro ano de funcionamento devido aos entraves burocráticos e às denúncias de corrupção e práticas eleitoreiras. Este compunha-se de uma multiplicidade de ações, entre as quais: transferência de renda monetária (Cartão Alimentação), distribuição de cestas básicas de alimentos, criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, compra de alimentos de agricultores familiares, educação alimentar, construção de poços artesianos e habitação popular, distribuição de leite, alfabetização. Requeria que as ações de vários ministérios fossem coordenadas pelo recém-criado Ministério Especial de Segurança Alimentar (MESA), sempre de difícil realização. Assentava-se sobre um diagnóstico discutível das carências sociais no país, ao supor que a fome é o principal problema dos pobres

brasileiros. Finalmente, sua precária implementação revelou um estilo centralizador, expresso na atuação direta do governo federal nos municípios, passando ao largo de governos estaduais e instituições participativas criadas nos períodos anteriores.

A fragilidade do programa foi ficando patente até que, no final de 2003, o MESA foi fundido com o Ministério da Assistência Social, e o Cartão Alimentação incorporado a um novo programa de transferência direta de renda, o Bolsa-Família, unificando três dos programas criados na administração Cardoso: o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás. Buscou-se ainda, por meio de convênios, unificar a ação dos governos federal, estaduais e municipais em um único programa de transferência direta da renda. O cadastro no Fome Zero serviu de base para se dar início ao programa. O que muda para estas famílias são as novas obrigações que elas terão que cumprir: manter as crianças na escola, o cartão de vacinação em dia e os adultos em cursos de alfabetização e capacitação profissional.

Em que pese a forte associação simbólica entre o presidente Luís Inácio Lula da Silva e seu partido, de um lado, e a reforma social, de outro, o novo governo não mostrou ter uma concepção clara e realista de proteção social, capaz de guiar a sua ação pública. A julgar pelo que foi realizado até agora, a política de Lula segue a das administrações anteriores, especialmente a de Fernando Henrique Cardoso. Ao mesmo tempo, a ênfase da atividade governamental parece ter se deslocado das políticas universalizantes, como assistência social, educação e saúde, para as ações assistenciais destinadas aos mais pobres, como a Bolsa-Família. Nesse sentido, a atual política social se distingue e se afasta, em parte, do curso seguido desde meados dos anos 1980, aproximando-se das concepções mais limitadas de proteção social.

A tendência de privilegiar programas focalizados de transferência de renda contraria a idéia de um sistema público descentralizado e participativo que a Constituição

de 1988 e a LOAS preconizam, repetindo-se a mesma lógica de governos anteriores de submeter as necessidades sociais aos interesses macroeconômicos.

No próximo capítulo, se observará, a implementação de redes sociais em instituições governamentais a partir de algumas considerações a respeito de seu surgimento e contextualização, importando destacar que instituições públicas organizadas em redes sociais, resultam em processos de ações coletivas e em alternativas práticas de organização que possibilitam processos capazes de responder às demandas determinadas pela sociedade. Na análise que se fez, ao Estado compete principalmente a função de concretizar direitos sociais, mas diante da atual forma de gestão e concepção das políticas sociais focalizadas, fragmentadas e individualistas, provocado em boa parte pela prática neoliberal, compreendemos que a ação em redes sociais decorre como estratégia para uma atuação integrada e articulada de diversos setores, garantindo a atenção social e aumentando as oportunidades de resolução dos problemas sociais.

CAPÍTULO II

2 IMPLEMENTAÇÃO DE REDES SOCIAIS: CONCEITOS E SURGIMENTO DE REDES SOCIAIS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS.

A idéia de rede tem aparecido fortemente nas discussões sobre as políticas sociais como uma alternativa para a sua gestão e com vistas a ampliar os resultados e impactos dessas políticas.

Na sociedade globalizada, há uma tendência tanto por parte de instituições públicas, quanto por organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais em pensar suas articulações e ações enquanto redes sociais. Os sujeitos desta ação social tendem a idealizar a rede como uma categoria empírica, isto é, como uma forma de articular ações sociais e políticas na sociedade civil. Mas as ações sociais coletivas na perspectiva de rede se configuram, ora como um elemento da sociedade globalizada e da informação que em si estruturam-se cada vez mais sob a forma de redes, ora como uma forma adequada de articulação das políticas sociais na sociedade contemporânea.

Diante disto, a promoção do desenvolvimento social nas atuais condições da sociedade globalizada e informatizada requer, necessariamente, que aconteça uma mudança de paradigmas das ações sociais fragmentadas abrindo espaço para redes

horizontais de cooperação e que possibilitem maiores trocas e eficácia na implementação de projetos e políticas na área social.

Tradicionalmente as políticas sociais como; assistência social, educação, saúde, habitação, lazer, cultura, trabalho, etc., são políticas setoriais e desarticuladas, respondendo a um modelo centralizador, hierárquico, seletivo, deixando prevalecer práticas na área social que não geram a promoção humana e não garantem os direitos sociais, além de que, percebemos que estas políticas têm uma rede própria de instituições e serviços sociais. Exemplo de que isto realmente ocorre é a rede da assistência social, que possui diversas entidades estatais, organizações não-governamentais e organizações filantrópicas que prestam serviços na mesma área de atendimento de forma paralela às demais políticas e que, em muitas vezes, atendendo aos mesmos usuários.

Esta forma de administrar a política social gera a fragmentação da atenção às necessidades sociais, ações paralelas, centralização nas decisões, informações e recursos, divergências quanto aos objetivos e papel de cada área que atua nos serviços sociais, fortalecimento da hierarquia e poderes políticos e decisórios, enquanto ao usuário gera a fragilização e a não universalização de seu acesso, tornando-o sujeito deste conjunto de atenções na área social.

Aceita por todos como um fato presente em nossas vidas, o trabalho em redes sociais é algo em que muito se fala hoje em dia. Entretanto, poucos compreendem em termos concretos o que significa trabalhar em rede.

Na sociedade contemporânea, fala-se em redes de ensino público, em rede de televisão, rede de hipermercados, rede de transportes, rede de lojas, rede de produção de bens de consumo, redes organizacionais, trabalho em rede, sociedade em rede, entre tantos outros. Sem que percebamos, utilizamos o termo “redes” para os mais diversos fins. Ou seja, usamos o termo redes para agregar estruturas de uma mesma classificação ou de

classificações diversas, quer no que diz respeito à constituição do setor público, ou seja no privado.

A fim de se explorar a dimensão das redes sociais, é necessário iniciar com esclarecimentos acerca da noção apropriada de rede para esta problemática. A rede pode ser definida a partir de “seus sentidos morfológico, simbólico ou de empoderamento ou, ainda, da relação entre ambos(CASTELLS. 2000, p.15)”.

Castells (2000, p. 15) inicia com a morfologia, quando afirma que a rede é um conjunto de nós interconectados, não tendo um centro, na medida em que funciona através de uma lógica binária de inclusão e exclusão:

“Se um nó na rede cessa de desempenhar uma função útil será excluído da rede e esta se re-arranja – como as células no processo biológico. Alguns nós são mais importantes do que outros, mas cada um necessita dos outros enquanto encontram-se dentro da rede. E nenhuma dominação nodal é sistêmica.(CASTELLS, 2000, p.15)”.

Buscando tornar visível a forma de organização em rede, se um nó, (Castells apud Scherer-Warren, 2002, p. 43), deixar de desempenhar uma função, será excluído da rede e esta mesma se reorganizará. Alguns pontos se apresentam com maior destaque que os outros, mas cada um estabelece relações de interdependência enquanto se encontram dentro da rede.

E ainda;

“Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmo códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto, altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio(...). Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder (CASTELLS, 2000, p.498)”.

Segundo o autor, admite-se que na sociedade globalizada e informatizada, as redes estão sujeitas a mudanças nas interações, destacando-se que, para o bom funcionamento das redes os nós necessitam estar interconectados e articulados na relação e desenvolvimento das ações sociais.

Difícilmente um ponto dominará toda a rede, evidenciando a característica de horizontalidade da rede. Em linhas gerais, as redes sociais procuram evidenciar processos de articulação entre os diferentes atores e instituições que se interligam e estabelecem trocas, criando cooperação mútua, e que são potencialmente geradores de novas ações sociais.

Assim, o conceito de rede vem sendo hoje largamente utilizado nas mais diversas abordagens disciplinares.

Por exemplo, na economia, no modelo de rede, tudo se encontra interconectado para atender com qualidade, devido à noção de rede na esfera do mercado, da produção e do consumo.

Para a administração o conceito de redes se define como:

“(...) grupos de empresas interdependentes, unidas por meio de alianças múltiplas, para alcançar um objetivo comum. Tal definição implicaria aceitar também que, como rede, as empresas interligadas atuam como grupo operacional, enquanto que, em uma aliança, elas estão ligadas entre si. Na rede, ela passa a fazer parte de um conjunto de empresas que mutuamente se influenciam. Como aliança, as organizações se relacionam praticamente de empresa para empresa (MENEGASSO, 1997, p.10)”

Para a antropologia, o conceito de redes aborda as redes de parentesco, de amizade, de vizinhança.

Desta forma, a participação de atores coletivos na implementação de políticas sociais visariam um processo de formulação de redes para que aconteçam mudanças

sociais e novas formas de organização dos sujeitos sociais para a condução de um processo de participação na gestão dos bens e serviços sociais.

Segundo Voltolini (2003) apud Scherer-Warren (1999),

“atualmente, a noção de redes vem sendo empregada pelos atores coletivos dos movimentos sociais, como conceito propositivo com atributos ideológicos e simbólicos. Para a autora, a idéia de rede como conceito propositivo, utilizado por atores coletivos e movimentos sociais, refere-se a uma estratégia de ação coletiva, isto é, a uma nova forma de organização e de ação.(VOLTOLINI apud SCHERER-WARREN, 2003, p.13)”.

Para Scherer-Warren, “as redes pressupõem a construção de uma nova utopia democrática” (idem, p.13), em que as relações seriam horizontalizadas, havendo maior respeito e pluralismo ideológico. Também aposta em conectar o local ao global ou com o “interesse mais geral de uma cidade, de uma região ou mesmo planeta” (idem, p.13).

Capra (2001), em seu livro “A Teia da Vida” identifica a rede como padrão comum a todos os organismos vivos;

“Onde quer que encontremos sistemas vivos – organismos, partes de organismos ou comunidades de organismos – podemos observar que seus componentes estão arranjados à maneira de rede. Sempre que olhamos para a vida, olhamos para redes. (...) O padrão da vida, poderíamos dizer, é um padrão de rede capaz de auto-organização (CAPRA, 2001, p.77 – 78).”

Capra (2001, p.79) analisa os fenômenos sociais como situações presentes no dia a dia da sociedade, compreendendo que independente da maneira que vive os atores sociais, viveriam em redes sociais. Na análise de fenômenos sociais – como o capitalismo global, a sociedade da informação, a biotecnologia e os movimentos contra-hegemônicos

da sociedade civil. O físico se apóia nas contribuições de, entre outros, Manuel Castells, cientista social espanhol, autor de “A Sociedade em Rede”.

Dentre um dos autores mais referenciados em estudos de redes no campo das políticas sociais, citamos Castells (2001, p. 497), que analisa a configuração da sociedade a partir do uso das novas tecnologias da informação e da comunicação, para ele, é a base material para toda a estrutura social de uma lógica de redes. Diz Castells:

“Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e a adaptabilidade; para uma cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e a invalidação do tempo (CASTELLS apud CAPRA, 2001, p.497)”.

Segundo Castells (1999, p.35), que não é propriamente um defensor das redes como forma de organização, mas analisa as novas dinâmicas sociais, políticas e econômicas da então chamada sociedade da informação. Este novo cenário não é exatamente animador para a visão de Castells, pois ignora as funções essenciais dos sujeitos, colocando grupos em exclusões sociais e em espaços desvalorizados.

Por outro lado, neste mesmo momento em que a sociedade civil torna-se global, da qual são expressões acentuadas as manifestações e lutas sociais, como as que acontecem no Fórum Social Mundial - mobilização organizada por meio de redes - , as tecnologias de informação e de comunicação permitiram também a agilidade da articulação de uma grande quantidade de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições estatais a conceberem o conceito sobre redes sociais. Tais redes que, no passado, surgiam do relacionamento entre sujeitos sociais e situações que exigiam respostas coletivas,

transformaram-se numa das principais formas de articulação permanente para os movimentos das políticas sociais públicas.

A cada dia surgem redes de ONG's – Organizações Não-Governamentais, pessoas com afinidades em cada uma das áreas da ação política e social humana, tais como: assistência social, educação, cultura, meio ambiente, gênero, saúde, defesa de direitos, entre outros. Embora grande parte dessas articulações dependa da política para realizar as ações coletivas, elas persistem por tempos como instrumento de organização de lutas. As redes tornaram-se expressão, organização coletiva na articulação de ações de grandes destaques, tanto no plano nacional ou local, de instituições que realizam atendimentos aos direitos sociais.

Referindo-se ao Brasil, a organização das ações sociais em rede inicia-se nos anos 1960, em função da necessidade de articulação dos atores políticos democráticos em luta contra a ditadura, pela democratização e pelos direitos humanos. Contudo, foi somente a partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a partir inclusive do uso de sistemas pioneiros de comunicação à distância por meio de computador, que a articulação em rede passou a ter uma nova dimensão, uma função reconhecida e um papel político decisivo na conquista e manutenção dos direitos sociais no país.

No histórico das redes sociais no Brasil, pode-se citar a criação do Fórum Nacional Permanente de Entidade Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – que articulou, formulou e garantiu a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente nos anos 1990, pelo Congresso Nacional.

Mesmo assim, as redes se expandem efetivamente na década de 1990, surgindo grandes articulações que fortalecerão os trabalhos em redes em vários segmentos da sociedade civil brasileira. Dentre as que surgiram neste período, destacamos com ênfase a

Associação Brasileira de ONGs – Abong⁸. No ano de 1992, é criado o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, que realizou o encontro paralelo da sociedade civil durante a RIO 92. O ano de 1992 também foi marcado pela mobilização popular estimulada, entre outros, pelo Movimento Ética na Política, que culminou com o impeachment do presidente da República, Fernando Collor de Melo. No ano seguinte, a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida representou um diferencial para as redes pela experiência de estratégias de descentralização, autonomia e ação diferenciadas ao trabalho em rede para a campanha contra a fome no Brasil, conseguindo mobilizar em torno de 3 mil espaços em todo o país.

Desta forma, hoje o cenário exhibe um amplo circuito articulado de redes sociais nos mais variados campos de ação, em nível local, regional, institucional, estadual, nacional e internacional. Ainda não se possui um levantamento relacionado à quantidade e características de funcionamento dessas redes, muitas vezes denominadas, entre outros – de fórum, articulação, grupos, movimentos – para estimar a centena de redes sociais existentes em ação no Brasil. As redes recebem a contribuição de todo um conjunto que em muitas vezes articulam processos de participação e decisão com as mesmas características.

Por outro lado, diversas estruturas que realizam ações sociais com o nome de rede, definitivamente não o são pela sua característica vertical, de perfil não-participativo, decisão centralizada e autoritarismo na gestão. Talvez esta configuração seja assim concebida pelo uso do termo rede de forma a desconhecer a complexidade do conceito e pouco conhecimento disponível sobre redes no Brasil. Por isto, a autora acha necessário, conhecer o projeto de construção do conceito em determinada rede, para saber de que

⁸ A Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais foi criada em 1991 como forma de representar coletivamente as ONGs junto ao Estado e aos demais atores da sociedade civil. Seu principal objetivo é representar e promover o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na conquista e expansão dos direitos sociais e da democracia. Disponível em <www.abong.org.br>, acesso em 05 jun. de 2005

forma serão realizadas as ações sociais visando à implementação das políticas sociais nas áreas da assistência social, saúde, educação, cultura, lazer, emprego, entre tantas outras.

Ao se considerar os conceitos empregados até então, podemos refletir e propor que o trabalho em rede constitui-se, hoje, em um grande desafio para os profissionais vinculados às políticas públicas, conselheiros de diferentes Conselhos de Direitos, gestores municipais, que respondem pela garantia dos direitos fundamentais do cidadão. Produzir esforços para reduzir a exclusão social, exige empenho em definir o que se entende por rede na área social, especialmente no contexto da gestão pública dos serviços de atenção social às demandas estabelecidas pela fragilização das políticas sociais. Diante deste contexto, é oportuno rever a gestão social para poder definir estratégias que garantam, na realidade local, um processo de inclusão social, e dentre estas estratégias, as redes sociais surgem como alternativas para o enfrentamento da questão social e das manifestações de exclusão social na sociedade brasileira.

Segundo Pereira (1998),

“(...) alerta que a exclusão social é fenômeno multidimensional, portanto complexo, que afeta as condições objetivas de vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias. Vulneráveis em função do processo sócio – econômico e político da globalização da economia, sofrem discriminação, humilhação, segregação, não encontrar oportunidades de trabalho, de se prepararem para o mercado de trabalho ou de se manterem nele, dependendo cada vez mais de ações eventuais e compensatórias. Agrava este quadro a fragilização das políticas públicas, o que impede a estes cidadãos encontrarem meios, recursos e possibilidades de garantir seus direitos (PEREIRA, 1998, P.65)”.

Sustentamos que o esforço para reduzir a desigualdade e exclusão social é tarefa específica, mas não exclusiva, do Estado. Mas é ele quem dispõe de instrumentos mais estruturados para coordenar ações capazes de articular atores sociais em torno de propostas locais e globais e que não percam de vista a universalização das políticas sociais associadas

à garantia da equidade. Para tanto, a administração pública tem que desenvolver habilidades específicas para a atuação em redes.

A dimensão das questões sociais na atualidade solicita ao Estado que auxilie a articulação das ações sociais entre os atores e proporcione espaços de colaboração, mobilizando recursos e multiplicando os efeitos desta em ações integradas. Desconhecer a importância da atuação das ações sociais em rede é reproduzir a lógica ineficaz da fragmentação e isolamento das ações.

É neste cenário global que a concepção de rede tem sido compreendida como:

“um espaço de convergência de vários atores sociais, todos incompletos, que precisam tecer uma articulação de esforços frente a objetivos definidos, ou seja, potencializar recursos com e para um público comum”. (AMORIM e FONSECA, 1999, p.17)

Trata-se, portanto, de um espaço aberto de complementariedade e cooperação, com regulação autorizada pelos seus integrantes. Compreendendo a rede como um conjunto de pontos interconectados e que envolvem instituições, fundações, governamentais e não governamentais responsáveis pelos programas sociais.

A propósito de tal questão, basta entender então, o que é “rede”?

Segundo Guará et al (1998),

“até algumas décadas atrás, usávamos o termo rede na administração pública ou privada para designar uma cadeia de serviços similares, subordinados em geral a uma organização-mãe que exercia a gestão de forma centralizada e hierárquica. (GUARÁ et al, 1998, p. 12).”

Hoje,

“uma rede pode ser o resultado do processo de agregação de várias organizações afins em torno de um interesse comum, seja na prestação de serviços, seja na produção de bens. Neste caso, dizemos que as unidades operacionais independentes são ‘credenciadas’ e interdependentes com

relação aos processos operacionais que compartilham.” (GONÇALVES apud GUARÁ et al, 1998, p. 13)

Pensar rede nesta perspectiva exige sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social, bem como uma sociedade civil forte e organizada, capaz de se fazer ativa e participativa diante da administração pública.

O termo rede sugere a idéia de articulação, relações horizontais entre parceiros, conexão, ações complementares, vínculos, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulnerabilizados ou em situação de risco social e pessoal.

Guará et al (1998, p. 18) classifica os tipos de redes que podem ser observadas no espaço local, como: a rede social espontânea; redes sócio – comunitárias; rede social movimentalista; redes setoriais públicas; e redes de serviços privados. Porém a esta classificação acrescenta-se duas outras que retratam com maior dinamicidade as possibilidades de articulação às já existentes, como as redes regionais e as redes intersetoriais. Assim, as redes estão classificadas da seguinte maneira:

“Rede Social Espontânea: constituída pelo núcleo familiar, pela vizinhança, pela comunidade e pela Igreja. São consideradas as redes primárias, sustentadas em princípios como cooperação, afetividade e solidariedade. Redes Sócio – Comunitária: constituída por agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associações de bairros, entre outros que objetivam oferecer serviços assistenciais, organizar comunidades e grupos sociais. Rede Social Movimentalista: constituída por movimentos sociais de luta pela garantia dos direitos sociais (creche, saúde, educação, habitação, terra...). Caracteriza-se por defender a democracia e a participação popular. Redes Setoriais Públicas⁹: são

⁹ O Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis, caracteriza-se como Rede Setorial Pública devido ao objetivo de definir e implementar ações sociais integradas e de parceria, visando a otimização dos recursos humanos e financeiros na elaboração, execução e avaliação dos projetos sociais, levando a melhoria dos resultados sociais no município de Florianópolis; focalizando as ações nas comunidades: Chico Mendes, Vila Cachoeira, Vila União, Tapera; fortalecendo os projetos estratégicos em andamento nas comunidades; e, desenvolvendo a cultura de se trabalhar em rede.

aquelas que prestam serviços e programas sociais consagrados pelas políticas públicas como educação, saúde, assistência social, previdência social, habitação, cultura, lazer, etc. Redes de Serviços Privados: constituída por serviços especializados na área de educação, saúde, habitação, previdência, e outros que se destinam a atender aos que podem pagar por eles. Redes Regionais: constituídas pela articulação entre serviços em diversas áreas da política pública e entre municípios de uma mesma região. Redes Intersetoriais: são aquelas que articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente (GUARÁ et al, 1998, p. 18-32)".

Observamos que, são possíveis diferentes formas de manifestação das redes e que uma não exclui a existência de outra, porém preconiza-se que haja um avanço no sentido de se organizar redes intersetoriais, se o objetivo for otimizar as ações públicas para o enfrentamento da pobreza.

Trabalhar em rede é perceber que todo sujeito - individual ou coletivo - está inserido em rede para atuar de modo a mobilizar, em favor das mudanças desejadas, os recursos decorrentes dessa inserção, otimizando-os em função da qualidade dos serviços prestados.

O trabalho em rede se baseia em uma visão sistêmica da sociedade, que, portanto, cria contextos de participação, em que todos os envolvidos possam construir soluções viáveis e satisfatórias, assumindo cada qual suas responsabilidades. Esse processo confere à rede um caráter político, pois possibilita o controle social das ações.

Deste modo, a formação de redes em políticas sociais se torna imprescindível por razões em que as políticas sociais no Brasil são marcadas pelas contradições de programas, projetos e serviços, e também porque as políticas sociais têm caráter complementar, o que pressupõe que cada política necessita das demais para tornar ao seu usuário alcançável e

para o assegurar a integralidade do atendimento. Essa compreensão impõe a necessidade de articular e integrar recursos na relação interinstitucional.

Ainda que a rede não seja somente, uma estratégia para gerar relações com democracia no contexto das políticas sociais, ela é uma condição necessária para o ideal democrático, constringendo as relações de autoritarismo, clientelísticas e fragmentadas. Assim, na noção de rede, há pressupostos ideológicos que, como nos aponta Scherer-Warren (1999),

“reforça os princípios democráticos: traz a possibilidade de uma nova cultura política em que as relações seriam mais horizontalizadas e em que haveria maior reconhecimento e respeito à diversidade e pluralismo; traz a possibilidade de conectar o local com o global, articulando interesses locais e específicos em torno de um projeto comum, ou seja, rede é uma estratégia político-institucional que permite a gestão da tensão local/global. (SCHERER-WARREN, 1999, p. 19)”.

Todavia, a rede como estratégia de trabalho político-institucional, se fundamenta em relações construídas no cotidiano das pessoas. Como observa Scherer-Warren (1999)

“em se tratando de políticas sociais a noção de rede comporta não somente a dimensão de solidariedade, de cooperação, de responsabilidade com o bem comum, como também a dimensão de conflito, da diferença, pois seus atores são portadores de identidades diversas, orientados tanto por valores de solidariedade quanto estratégicos. Nas redes sócio-governamentais os conflitos são explicitados, interesses são disputados e articulados e projetos estratégicos são construídos. A instauração de uma arena institucional, a rede, onde os setores interessados possam discutir os seus rumos em fóruns com regras claras e transparentes, seguramente faz que as políticas sociais tendam a ter um caráter efetivamente público, onde cada segmento será liberado a negociar as suas prioridades. (SCHERER – WARREN, 1999, p.23)

É nesta visão de rede que se implica que a presença do Estado seja uma referência local e global para a consolidação das políticas sociais, pressupondo ser este um grande desafio a ser enfrentado “pois as políticas sociais têm sido produzidas por ações isoladas,

iniciativas particulares movidas, muitas vezes, por ideários religiosos, mas não pela precedência de um direito social.(SPOSATI, 1997, p.26)”.

Cabe então ao Estado reunir esforços para compor uma rede de serviços sociais, rompendo com a prática da benemerência, das ajudas parciais e fragmentadas, encaminhando-se para que os direitos sejam assegurados de forma universal.

No terceiro capítulo, apresentaremos a experiência vivenciada no estágio no Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.AS., da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social do município de Florianópolis, onde se fundamenta o trabalho articulado e intersetorial em rede social.

CAPÍTULO III

3 A EXPERIÊNCIA VIVENCIADA NO GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS – G.M.A.S. DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – P.M.F.

Conforme se apresentou na introdução deste trabalho, o objeto de estudo surgiu a partir da realização do estágio curricular obrigatório do curso de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, junto ao Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S. – da Prefeitura Municipal de Florianópolis, realizado entre os meses de julho a dezembro do ano de 2004.

O trabalho aborda atividades na área social, através da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social - SMHTDS, englobando os diversos programas e projetos oferecidos pela administração municipal para o resgate dos direitos de cidadania e a (re) inserção das famílias vulnerabilizadas, provenientes do processo de crescimento do município. Assim, é dever da administração pública promover a cidadania por meio de oportunidades de auto-sustento, amparo, inclusive financeiro, aos cidadãos que não tem condições de manter a sua própria subsistência.

Para tanto, a Secretaria¹⁰ constituiu um Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S., integrado por diversos profissionais de órgãos vinculados a Prefeitura para

¹⁰ Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais. dez., 2004.

melhor definir, implementar e articular as ações sociais com vistas à concretização das diretrizes sociais do plano de governo da Prefeitura Municipal de Florianópolis, gestão 1997-2004.

De acordo com as ações desenvolvidas pelo G.M.A.S., parte-se do pressuposto que a configuração desta organização caracteriza-se como uma forma inovadora de se trabalhar em redes em instituições públicas.

Desta forma, tivemos contato direto com o processo ocorrido neste espaço de redes institucionais, tendo assim, a possibilidade de observar e coletar os dados na estrutura organizacional, bem como os objetivos, estratégias, áreas de atuação, população demandatária e política social da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social do município de Florianópolis, informações estas que foram compiladas e organizadas em relatórios.

3.1 BREVE HISTÓRICO DO G.M.A.S.: A IMPLEMENTAÇÃO DA REDE INSTITUCIONAL

Florianópolis¹¹, capital de Santa Catarina, é a única capital do Brasil localizada em sua maior parte numa ilha, a ilha de Santa Catarina, e é uma das cidades de maior qualidade de vida do Brasil. Atualmente, a cidade de Florianópolis é um importante pólo comercial do sul brasileiro e um dos maiores centros turísticos da América do Sul. Esta se destaca como centro regional na prestação de serviços e comércio, atuando política e administrativamente na qualidade de capital, embora seja considerada a única capital do país que não é a maior cidade do seu Estado. (BALANÇO SOCIAL, 1997-2004)

Vale destacar que na gestão 1997-2004, a Prefeitura Municipal de Florianópolis adota a gestão baseada em cinco prioridades: as pessoas, o ambiente natural, as oportunidades, o ambiente físico e o ambiente institucional. Segundo esta gestão, procurou-se, através da realização de ações sociais, fortalecer o bem-estar das pessoas, buscando cada vez mais valorizar a qualidade de vida da população.

Para isto, apresenta-se a assistência social enquanto uma política social, na qual representa um ponto significativo para a atuação e intervenção do Serviço Social na perspectiva da garantia dos direitos do cidadão e como mecanismos que asseguram a inclusão social de vários segmentos da população em programas e projetos desenvolvidos pela administração municipal.

¹¹ A história de Florianópolis se iniciou no séc. XVI, quando os primeiros navegadores desbravaram o litoral sul do Brasil. Ela desenvolveu-se a partir da Vila de Nossa Senhora do Desterro e logo se tornou atraente para navios que aqui atracavam, levando a um crescimento rápido devido à imigração do povo açoriano. Em meados do séc. XVIII - Desterro transformou-se em cidade e foi proclamada capital da província de Santa Catarina. Somente muitos anos mais tarde a cidade recebe o nome de Florianópolis, em homenagem ao Marechal Floriano Peixoto.

Nos anos que precederam a 2001, o Departamento Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis, vinculado a Secretaria de Saúde e Desenvolvimento Social agregou atribuições das quais não dispunha de estrutura física e administrativa de recursos humanos, desenvolvendo ações que estavam voltadas para a demanda inerente ao processo de desenvolvimento acelerado do município.

A expansão das atividades voltadas à área social, bem como as atividades desenvolvidas e as prioridades administrativas da gestão municipal, exerceram forte pressão para gerar condições mínimas ao desenvolvimento adequado das metas estabelecidas no plano de governo. Paralelo a gênese da demanda e oportunidade geradas pelos programas, projetos e ações sociais, nasce o Programa Habitar Brasil - BID, do qual faz parte uma série de exigências relativas ao Desenvolvimento Institucional – DI – da Prefeitura Municipal.

A propósito de tal questão, em vinte e um de março de dois mil e um, por tratar-se de uma prioridade administrativa da gestão municipal e de ser uma exigência do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, surge a necessidade de transformar esta demanda de serviços em uma estrutura específica para o gerenciamento das questões relacionadas ao desenvolvimento social, habitação, trabalho e geração de renda e oportunidades. Portanto, através da Lei nº 5831¹² da Prefeitura Municipal de Florianópolis, é instituída a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social - SMHTDS.

¹² Lei Nº 5831/01 que cria a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social e modifica os cargos na Estrutura da Comissão Municipal de Defesa Civil – COMDEC e Fundação Municipal do Meio Ambiente – FLORAM em seu artigo 1º - Fica criada a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, desmembrada da atual Secretaria Municipal de Saúde e Desenvolvimento Social, que passará a ter a seguinte denominação: “Secretaria Municipal da Saúde”. E em seu artigo 2º que ficam transferidos para a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, todos os órgãos vinculados à área pertinente. Disponível em < http://www.cmf.sc.gov.br/2001/LPMF/LEI5831_01.rtf > Acesso em 08 de junho de 2005.

Esta incorpora as atividades relacionadas à prestação da assistência social desenvolvida pelo município de Florianópolis, através de ações relacionadas à questão familiar, pertencente à Gerência de Assistência Social; questões comunitárias, com o apoio da Gerência de Trabalho e Ação Comunitária; questão habitacional, Gerência de Habitação, e também questões administrativas e financeiras, pautada na Gerência Administrativa e Financeira. (em anexo, APÊNDICE I)¹³.

Ainda com relação à Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, esta tem a missão de “prestar assistência social integral às famílias florianopolitanas, otimizando e articulando os recursos institucionais, ampliando parcerias e visando minimizar os níveis de exclusão social¹⁴.” Assim, a Gerência de Assistência Social, segundo seus objetivos, visa “buscar a inserção social e a diminuição das carências sociais, notadamente dos menos favorecidos, através de ações sociais¹⁵”, destinadas a promover a assistência orientada à família, proteção social e sócio-educativa, ampliando a rede de atendimento das ações sociais de apoio e orientação à população de baixa renda do município de Florianópolis.

De acordo com o Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais (2004), uma das preocupações centrais da gestão municipal 1997-2004, sempre foi em como melhorar os resultados com as ações sociais em realização no município. Neste sentido, em outubro de 2003, a administração municipal convocou todos os responsáveis pelas secretarias e órgãos envolvidos com as ações sociais do município visando uma discussão e análise da situação atual, e, principalmente o encaminhamento de ações que possibilitassem a melhoria destes resultados. Reuniu-se no auditório da Secretaria da Habitação, do Trabalho e do Desenvolvimento Social: a então, Sra Prefeita do município

¹³ Organograma da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social

¹⁴ Balanço Social da Prefeitura Municipal de Florianópolis 1997-2004

¹⁵ (op. cit.)

de Florianópolis¹⁶ e os responsáveis e representantes da: SMHTDS – Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e do Desenvolvimento Social, SMS - Secretaria Municipal da Saúde, SME - Secretaria Municipal da Educação, IGEOF - Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis, FME – Fundação Municipal de Esportes, FCFEC – Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital, FLORAM – Fundação Municipal do Meio Ambiente e AFLOV – Associação de Florianópolis de Voluntárias, com o objetivo¹⁷ de:

- Apresentar e discutir o plano de governo e as diretrizes básicas para as ações sociais;
- Apresentação das ações sociais realizadas nas diversas secretarias e órgãos¹⁸ (em anexo, Apêndice II) da Prefeitura Municipal de Florianópolis;
- Definir e planejar a implementação de ações sociais integradas visando a concretização das diretrizes sociais do plano de governo;
- Promover a integração entre as secretarias e órgãos envolvidos com as ações sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis;

Na ocasião, os participantes envolvidos discutiram e analisaram a situação atual das ações sociais em realização no município, e destacaram os seguintes pontos¹⁹:

¹⁶ Sra. Angela Regina Heinzen Amin Helou

¹⁷ Fonte: Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais. dez., 2004.

¹⁸ Em anexo constam as ações sociais e atividades realizadas pelas diversas secretarias, instituições e fundações envolvidas no Projeto, conforme foram relatadas naquela ocasião.

¹⁹ Fonte: (op. cit.).

- Há muitas propostas e realizações, com muitos recursos materiais e humanos envolvidos, no entanto não há visibilidade, pois estas se encontram dispersas e isoladas nas diversas secretarias/órgãos da Prefeitura Municipal de Florianópolis;
- Há mútuo desconhecimento entre secretarias e órgãos, sobre as ações sociais que cada um realiza - não havendo portanto visão e ações de conjunto;
- Há superposição e paralelismo de ações e esforços;
- Há necessidade de se descentralizar o autor (a instituição) das ações e de se conscientizar de que estas são realizações de uma única Prefeitura;
- Já existem projetos em parceria, mas é necessário “atar o nó” da rede, discutir os pontos de deficiência da mesma, há necessidade de se verificar interface;
- Há necessidade de articulação, de uma coordenação para integrar todas as ações da área social, visando o fortalecimento da execução co-responsável que possibilite atingir a resolutividade demandada pela comunidade;
- Falta planejamento das ações, e para o planejamento de cada área falta a integração / articulação;
- Definir quem coordena as ações de cada área e como sugestão que a coordenação seja de quem tem ações mais abrangentes em cada comunidade;
- Utilizar a coleta de informações dos agentes de saúde;

Diante de tais problemas, os participantes concluíram ser extremamente relevante à criação de um Grupo constituído por representantes de todas as secretarias e órgãos envolvidos com as ações sociais do município, visando articulá-los, e com isso obter melhores resultados sociais. Sendo assim, constituiu-se então, o Grupo Multidisciplinar das Ações Sociais – G.M.A.S., atentando-se para o estabelecimento adequado de uma

organização estruturada, com atribuições e funções claramente definidas, metodologias de trabalho, planejamento, acompanhamento e gerenciamento das ações sociais, visando à otimização na realização das mesmas.

O Comitê foi constituído em treze de janeiro de dois mil e quatro, pela administração municipal. Nesta data os integrantes tomaram conhecimento de suas responsabilidades e comprometeram-se com a fidelidade de responder à missão que visa o bem estar das comunidades envolvidas no processo inicial de implementação das ações sociais articuladas com o objetivo de elevar a qualidade de vida, a geração de renda e re-integração do cidadão à comunidade.

A principal atribuição deste, é de estabelecer as diretrizes, prioridades, objetivos e metas para as ações sociais integradas do grupo, definir e implementar ações sociais articuladas, visando a concretização das atividades propostas no plano de governo da gestão administrativa de Florianópolis, período que corresponde há 1997-2004, envolvendo os mais diversos órgãos, fundações, instituições e associações da Prefeitura, tais como: a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SMHTDS, a Secretaria Municipal da Saúde – SMS, a Secretaria Municipal da Educação – SME, a Fundação Municipal de Esportes – FME, a Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes – FCFFC, a Fundação Municipal de Meio Ambiente – FLORAM, a Companhia Melhoramentos da Capital – COMCAP, o Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis – IGEOF e Associação Florianopolitana de Voluntárias – AFLOV, dentre outros segmentos, para constituir um Comitê Multidisciplinar de Ações Sociais com representação de cada sujeito envolvido e com vistas à melhor articulação, apoio e acompanhamento das ações sociais desenvolvidas nas comunidades²⁰ de baixa renda do município.

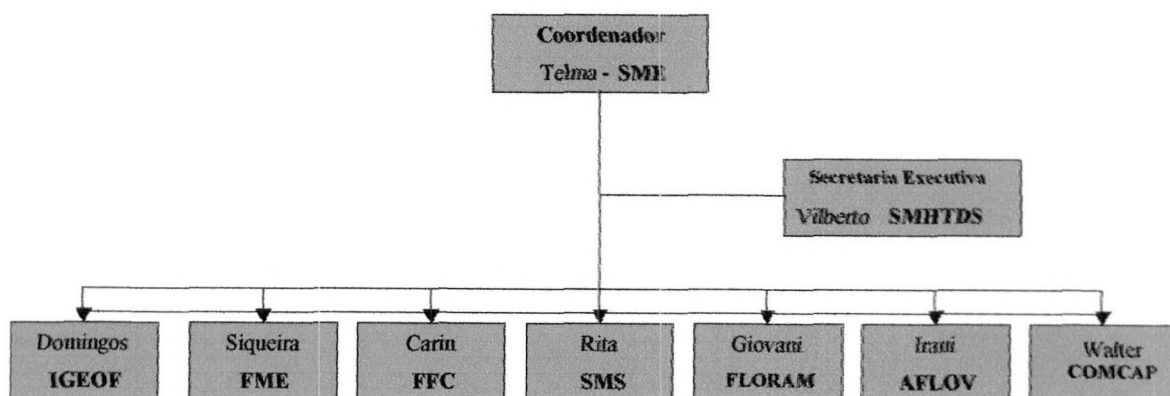
²⁰ Comunidades: Chico Mendes, Vila Cachoeira, Vila União e Tapera.

Através de reuniões mensais, acompanharam e avaliaram o andamento das ações sociais integradas planejadas, encaminhando em suas instituições as ações necessárias para contribuir com o alcance dos objetivos / metas estabelecidos pelo grupo.

O Comitê do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais - é constituído por um representante de cada secretaria / órgão participante do G.M.A.S.

A sua estrutura é apresentada na figura I²¹ abaixo:

Comitê do G.M.A.S



O Comitê do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais - G.M.A.S., será responsável pelo processo de idealização, análise, desenvolvimento conceitual, detalhamento e planejamento dos projetos de ações integradas, bem como pelo acompanhamento da execução e encaminhamentos das ações necessárias. Cabendo também ao comitê, a organização de relatórios, planilhas necessárias para a avaliação das ações junto ao G.M.A.S. Através de reuniões semanais, o comitê promoveu e coordenou a operacionalização das deliberações realizadas pelo G.M.A.S.

²¹ Composição do Comitê do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S.

O Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais, portanto, é formado por profissionais de áreas distintas que exercem funções multidisciplinares na busca das soluções que alcancem recursos necessários para problemas de áreas afins, unificando os esforços e resultando em atuações que se convertam em ações articuladas, implementadas e integradas, focalizando primordialmente as comunidades do Chico Mendes, Vila União, Tapera e Vila Cachoeira. Este Grupo Multidisciplinar é presidido pela administração municipal, que estabelece diretrizes, prioridades, objetivos e metas para as ações do Grupo.

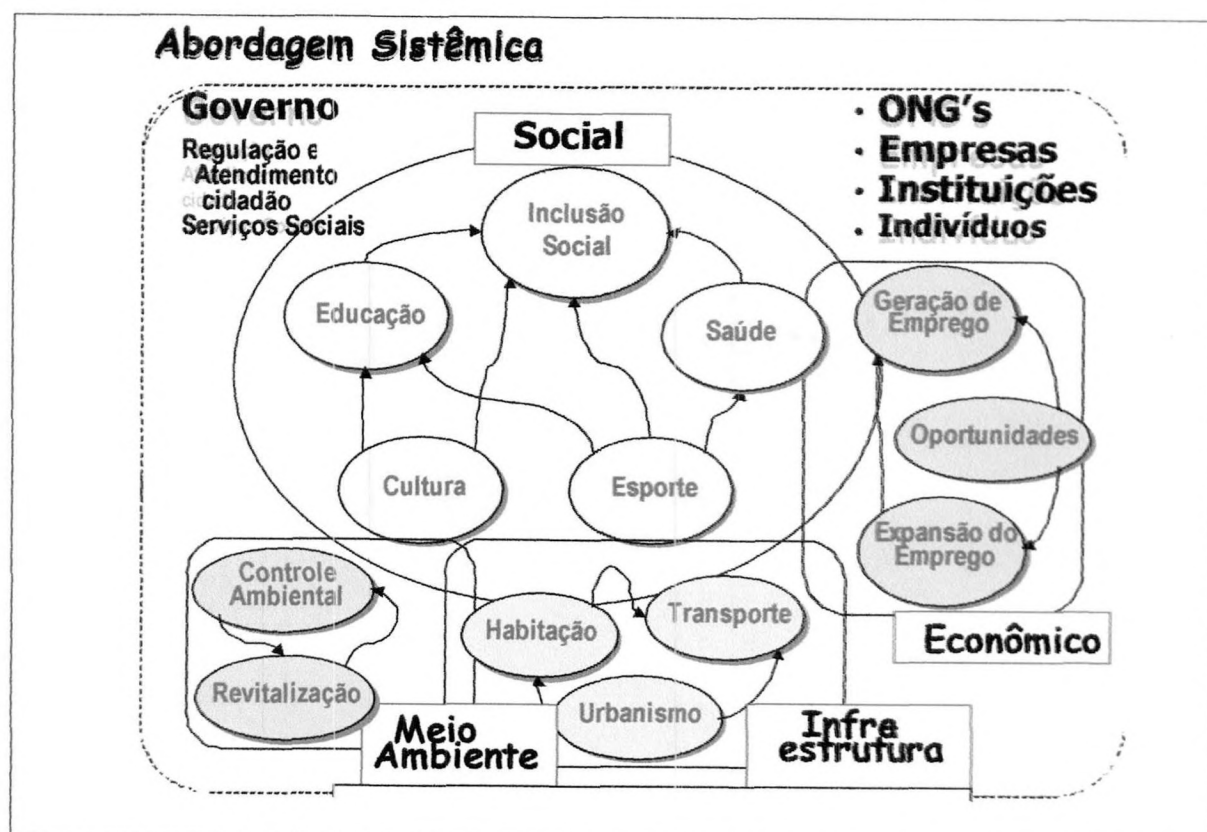
Através de reuniões, acompanha-se e avalia-se o andamento das ações, operacionalizando os objetivos e metas voltadas para a Capacitação e Geração de Renda; Educação e Organização Comunitária e Meio Ambiente; e Ações Sócio – Educativas, bem como coordenar, promover, detalhar e acompanhar os prazos e execuções das diversas atividades realizadas nas comunidades. Cabe também ao Comitê do G.M.A.S. dar visibilidade ao plano articulado de apoio e acompanhamento das Políticas Sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

O Comitê Multidisciplinar de Ações Sociais e demais secretarias, instituições e fundações públicas esteve diretamente ligados ao Gabinete da Prefeita Municipal de Florianópolis, sendo assim acompanhado e avaliado durante todas as ações realizadas nas Comunidades envolvidas neste Projeto²².(em anexo, Apêndice III)

As ações sociais integradas do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais têm como premissa à relação em que o cidadão deve estar no centro das políticas de desenvolvimento, o que não pode ser apenas expresso em termos quantitativos. O desenvolvimento social abrange a totalidade da vida: as relações sócio-econômicas, políticas e culturais, que envolvem questões relativas às desigualdades de classe, às

²² Organograma do Comitê do G.M.A.S.

diferenças de idade / geração, gênero e etnia, a serem apreendidas em sua dimensão local, regional, nacional e mundial, como demonstrado na figura II abaixo²³;



Assim como favorecer o desenvolvimento de métodos específicos e mais apropriados a atender as demandas das populações socialmente vulneráveis, a intersetorialidade nas ações sociais possibilitaria uma maior alternativa para romper políticas públicas fragmentadas, oportunizando uma ampliação e otimizando o acesso aos benefícios sociais.

Trata-se, portanto, de evidenciar e de compreender que o Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis constitui-se para que aconteça um estímulo à organização econômica, social e política das populações envolvidas, possibilitando uma passagem entre as políticas de assistência e a (re) inserção produtiva

²³ Fonte: Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais. dez., 2004.

das populações excluídas; para o acúmulo de conhecimentos e informações quanto aos segmentos excluídos e às políticas públicas a eles relacionadas; para a diversificação de instrumentos de intervenção pública; e para a otimização dos recursos orçamentários, conceituais, materiais e de profissionais.

Um aspecto fundamental para a implementação de qualquer ação estratégica é envolver as partes interessadas que implicam nas operações ou são atingidas por elas. O envolvimento efetivo das partes interessadas requer um canal intersetorial aberto em ambas as direções, compromisso de coordenadores e funcionários, participação ativa em políticas públicas, manutenção de parcerias, avaliação das necessidades da comunidade e compreensão da contribuição da instituição para atender a tais necessidades (RELATÓRIO DO GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS, 2004, p. 35).

Antes de iniciar um trabalho em parceria, é importante analisar os papéis de cada um. O reconhecimento dos diferentes papéis e características de cada parte envolvida é o primeiro passo para entender o potencial e a dinâmica das parcerias. Cada parte dá uma contribuição diferente para o desenvolvimento social e econômico. A base para uma interação bem sucedida entre os órgãos municipais é representada pelo papel fundamental de cada instituição: o predomínio da lei; a criação de riquezas por meio de investimentos e da qualificação profissional; a coesão social das comunidades, determinada pela sociedade civil por intermédio de suas organizações e dos cidadãos.

Dentro deste contexto, a administração municipal da Prefeitura de Florianópolis, buscou introduzir esta dinâmica de relações entre as partes envolvidas com ações sociais, compostos por profissionais de áreas distintas que trabalham em conjunto para encontrar soluções melhores do que poderiam encontrar isoladamente. A formação destes grupos permite reduzir ou eliminar problemas de relacionamento entre áreas, unificar o objetivo

de desenvolvimento, chegar a soluções otimizadas, além de reduzir a dificuldade de acesso aos serviços sociais prestados pelas instituições municipais.

Com o objetivo geral de agregar valor social, por meio da construção de uma dinâmica de trabalho integrado e sinérgico, sob um foco e visão de futuro compartilhado de desenvolvimento sócio-econômico, entre os órgãos / secretarias da Prefeitura Municipal de Florianópolis, bem como com organizações não governamentais e empresas, definiu-se implementar uma estrutura organizacional para tratar de projetos sociais integrados de significativo grau de complexidade e / ou de contribuição social. Tendo como objetivos específicos²⁴:

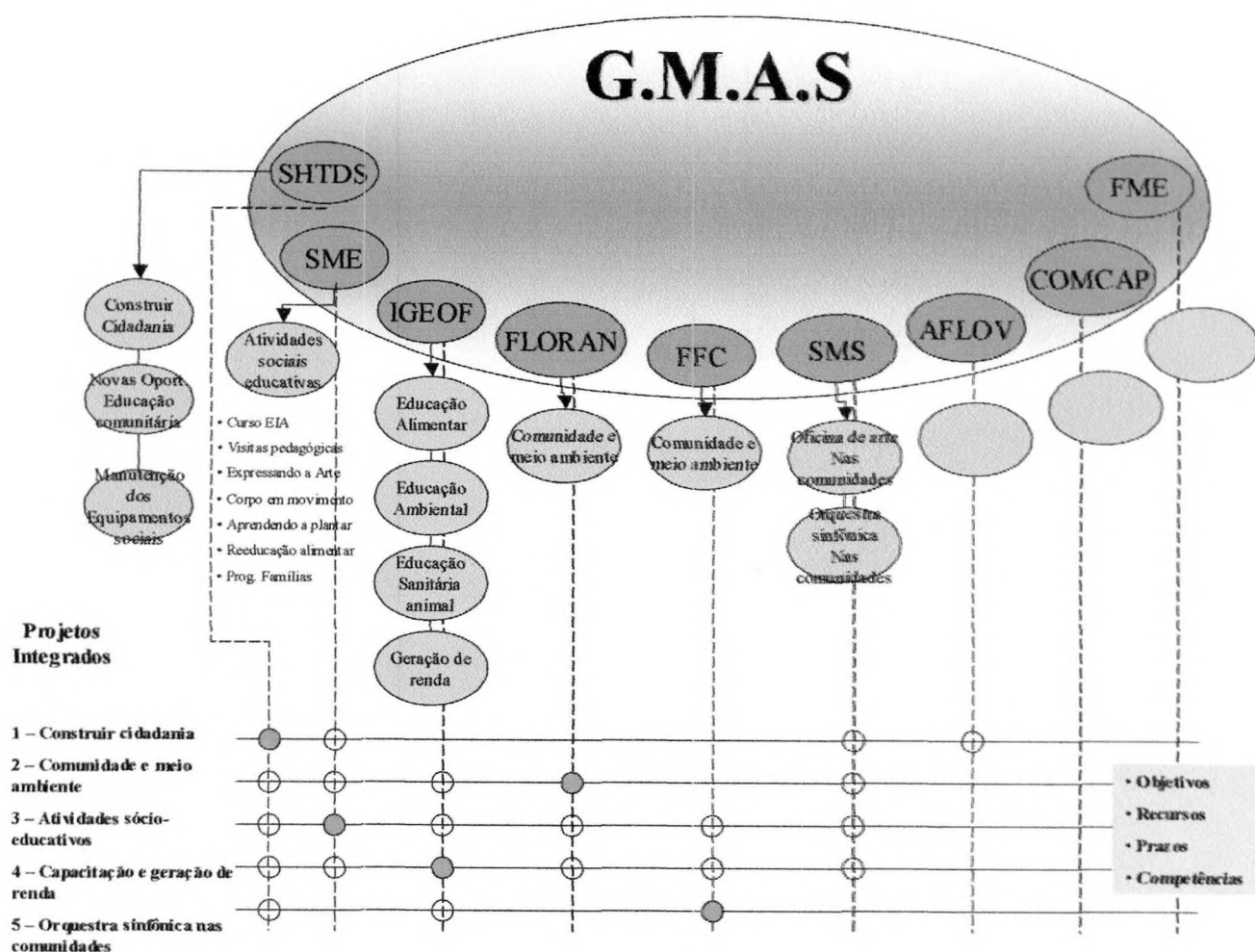
- Definir e implementar ações sociais integradas e de parceria, visando a otimização dos recursos humanos e financeiros na elaboração, execução e avaliação dos projetos sociais, levando a melhoria dos resultados sociais no município.
- Focalizar as ações nas comunidades: Chico Mendes, Vila União, Vila Cachoeira, Tapera;
- Fortalecer os projetos estratégicos em andamento nas comunidades; e,
- Desenvolver a cultura de se trabalhar em rede.

A estrutura organizacional definida é representada na figura III abaixo, onde se apresentam os componentes que a constituem com suas principais atribuições, funções e sistemáticas de trabalho.

²⁴ Fonte: Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais. Dez.2004.

Sendo assim, o Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais - G.M.A.S. é constituído por secretarias / órgãos cujas áreas de atuação - programas e atividades que executam - irão compor as várias ações dos projetos sociais integrados.

Ações realizadas por cada secretaria / órgão pertencente à Prefeitura Municipal de Florianópolis



Neste sentido, o coordenador da comunidade local, designado pela SMHTDS, é o “facilitador da rede social” dos projetos na comunidade. Através de reuniões semanais com os coordenadores de projetos em execução na comunidade, acompanharam as ações, promoveram a integração dos projetos, auxiliaram nos encaminhamentos necessários, e eram responsáveis pela manutenção e atualização dos relatórios das ações sociais

integradas na comunidade, para a avaliação quinzenal do Comitê e mensal do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais - G.M.A.S.

Os coordenadores de projetos, juntamente com o Comitê Multidisciplinar de Ações Sociais definiam o plano das ações detalhadas do projeto a ser realizado na comunidade, bem como a equipe técnica que o executaria. Era o responsável pelas ações e articulações necessárias, de forma a viabilizar a concretização do plano de ações de seu projeto. Deveriam organizar e atualizar as informações necessárias para o acompanhamento semanal da Coordenação Local.

Já a equipe técnica de cada projeto, designada pelo coordenador do projeto, executa as ações definidas e planejadas no respectivo plano de ações, realizando os registros necessários e elaborando relatórios segundo determinações do coordenador, visando as avaliações junto a Coordenação da Comunidade em que o projeto foi realizado.

A metodologia das Ações do G.M.A.S. para a atuação nas comunidades se constitui das seguintes etapas e atividades²⁵ :

➤ Planejamento : Definição da Comunidade a ser trabalhada pelo Comitê do G.M.A.S.; Levantamento do perfil da Comunidade e suas demandas (em anexo, Apêndice IV), bem como apresentação dos resultados para o Comitê do G.M.A.S. realizadas pelas Coordenadoras; Análise das informações do perfil e necessidades e discussão sobre as possíveis ações e/ou projetos que comporão o plano maior das ações sociais integradas na comunidade, definindo responsáveis ou coordenadores para cada projeto estabelecido para o Comitê do G.M.A.S.; Elaboração do planejamento detalhado das ações a serem realizadas em cada projeto : o que, como , quem, onde, quanto custará e quando será realizado, sob a

²⁵ Fonte: Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais. dez., 2004.

responsabilidade das Coordenadoras, com responsável ou coordenador de cada projeto; e, Apresentação do Plano de ações sociais integradas das comunidades Chico Mendes, Vila Cachoeira, Vila União e Tapera ao Comitê e ao G.M.A.S, como oficialização dos objetivos e metas estabelecidas;

➤ Execução : A partir da apresentação do Plano das ações sociais integradas na comunidade, segue-se a execução do mesmo. A Coordenadora da Comunidade acompanha e promove as ações necessárias para que os projetos sejam executados de acordo com o planejado pelos Coordenadores de projetos e suas equipes técnicas, com o acompanhamento e articulações da Coordenadora da Comunidade; Neste período de execução dos projetos devem ocorrer todos os registros das ações realizadas, visando a elaboração de relatórios e o preenchimento do plano de ações quanto ao planejado e realizado (datas, indicadores de resultados obtidos, recursos utilizados, etc)

➤ Avaliação: Apresentação do Plano de ações sociais integradas na comunidade visando a análise das informações sobre as ações planejadas e realizadas (ações, datas, indicadores de resultados obtidos, recursos utilizados, principais pontos positivos e de dificuldades, etc). O objetivo desta etapa é justamente avaliar se as ações propostas realmente ocorreram conforme o planejado, e em caso negativo, buscar analisar as causas e definir ações e encaminhamentos para que todas as ações propostas possam vir a ser realizadas a contento conforme o planejado com a responsabilidade da Coordenadora da Comunidade e Comitê do G.M.A.S – em avaliações quinzenais, e Coordenadora da Comunidade e Comitê e G.M.A.S para avaliações mensais.

3.2 LIMITES E POSSIBILIDADES DO TRABALHO EM REDE NA ESFERA GOVERNAMENTAL.

Nos últimos anos, a temática sobre redes vem ocupando espaços cada vez maiores nos trabalhos de intervenção e articulação social. Esse conceito aparece como alternativas para re-pensar os espaços públicos enquanto construções coletivas e com atores comprometidos com as causas sociais.

A lógica da questão da garantia de direitos individuais e coletivos na sociedade contemporânea, tem vivenciado uma série de transformações complexas nos campos econômico, cultural, social e político, decorrentes da aceleração da tecnologia e dos impactos produzidos por uma sociedade globalizada. Assim, a discussão dos trabalhos em rede vem sendo aumentada e reforçada, no intuito de estimular o claro compromisso na busca pela qualidade de vida e acesso universal aos direitos. Este estímulo e chamada da sociedade a participar, se deram pelo fato do Estado não conseguir mais prover e dar conta das demandas levantadas pelo aumento na estrutura demográfica da população, como aumento da população idosa, violências contra crianças e adolescentes, a fragilização da vida familiar, desemprego, entre outros. Da mesma maneira, o Estado reduziu sua intervenção na área social, sobretudo, ocasionada pela política neoliberal que vem sendo adotada nas últimas décadas. Desta forma, os serviços sociais tiveram que ser tratados de outra maneira para que pudessem dar conta de atender a demanda devido à redução de recursos destinados às políticas sociais, realizados pelo Estado.

A crise do Estado implicou na redução de seu papel no âmbito da proteção social, incentivando o aumento das redes de serviços pautadas na lógica do voluntariado e reforçando a idéia de solidariedade na sociedade. Assim, o conceito de rede vem sendo discutido amplamente na organização social, mas ainda é um tema inovador na execução

das políticas públicas, e a articulação entre seus facilitadores também é uma nova configuração para compartilhar conhecimentos e informações.

Por outro lado é importante destacar e,

“(...) colocar o trabalho com redes como uma possibilidade de romper com as formas cristalizadas de atendimento dos serviços que se defrontam com demandas cada vez mais complexas, decorrentes das transformações societárias contemporâneas.”. (MIOTO, 2002, p.56).

Esta discussão sobre redes é particularmente importante para o Serviço Social, visto que se trabalha com a ótica de fortalecer os direitos individuais e coletivos, colocando-se como alternativas de intervenção para atender as mais diversas demandas, verificando a incapacidade da rede primária – a família – de desenvolver suas respostas e lidar com os problemas de seus membros, ou quando as redes de atendimento estão excessivamente fragmentadas e com dificuldades de resolução, ou ainda, quando estas mesmas redes acabam por realizar um trabalho fragmentado no âmbito das políticas de assistência.

Partindo desta análise, pensamos que o trabalho em redes se transforme em alternativas para quebrar o paradigma de “modelos assistenciais cristalizados”(Mioto, 2002. p.57) das instituições e comprometidos com uma lógica fragmentada não atendendo a complexidade das demandas que se colocam em nossa sociedade contemporânea.

“Como diz Berlinguer, bem-estar social hoje é muito mais que seguridade social no âmbito da previdência, saúde e assistência, implica em promoção do trabalho e da equidade, tempos de vida mais humanos e racionais, redes espontâneas e voluntárias de solidariedade, iniciativa e responsabilidade de cada um, relação entre gerações, segurança pessoal e ambiente. (BERLINGUER, 1999. p.5)”.

Diante de tal contexto, o Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais viabilizou esta proposta de se trabalhar de forma articulada, multidisciplinar e integrada na execução e planejamento das ações que atendessem às demandas de assistência social, educação, geração de renda, cultura, lazer, esportes, entre outros.

Um dos resultados positivos obtidos neste processo foi o de profissionais atuarem em conjunto com outros profissionais, em equipes interdisciplinares, possibilitando enriquecer as suas práticas e buscando realizar com qualidade e na íntegra o atendimento aos usuários.

Entretanto, como tudo é novo e o conceito de redes, principalmente na área social, não esteja associado somente a redes de solidariedade e de suporte social, o Grupo Multidisciplinar, por não ter tido a intervenção direta do Serviço Social, tornou-se uma articulação pautada somente na rede interinstitucional. Pois entendemos que as redes devam expandir-se para os serviços às comunidades a que se inserem, possibilitando desta maneira organizar e mobilizar as demandas mais complexas, frutos das transformações societárias contemporâneas, a participar e formular propostas de ações para as mudanças em suas realidades.

Assim, na participação do trabalho em rede interinstitucional, compreendemos que articular os processos em rede significa: participar, estar comprometido, avaliar de forma coletiva a atuação de cada segmento e de cada questão, redefinir as práticas desenvolvidas, transformar os objetivos de cada um para um objetivo comum a toda a demanda atendida, definir responsabilidades, planejar e definir uma ação coletiva que se faça respeitar os direitos garantidos em lei, e principalmente envolver a comunidade em todas as etapas mencionadas acima, que é a população demandatária dos serviços, potencializando uma transformação nas comunidades envolvidas no projeto, e tornando cidadãos sujeitos de sua própria história.

A partir desta experiência realizada no estágio curricular obrigatório, destacamos a intersectorialidade e parceria obtida com a experiência de rede social no Grupo Multidisciplinar como ponto facilitador para a realização das ações sociais nas comunidades envolvidas no projeto. Isto se deu pela integralidade da atenção evidenciando uma questão prática e imediata para atender aos problemas relacionados às políticas sociais fragmentadas, cuidando assim de um atendimento com qualidade. Articular estes diversos setores e órgãos da gestão municipal, pôde concretizar ações para a promoção de políticas integradas, privilegiando e otimizando recursos destinados às políticas sociais, de forma a potencializar a qualidade de vida nas comunidades. Esta intersectorialidade é fundamental para superar uma gestão verticalizada, desarticulizada, fragmentada, devendo ser priorizadas ações nas políticas de assistência social, educação, cultura, habitação, emprego e renda, saneamento básico e meio ambiente para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Esta implementação de políticas interdisciplinares foi realizada em âmbito local, sob a concepção de política de rede social, com estratégias que estimularam a organização, por meio da articulação de diversos órgãos da Prefeitura Municipal.

Assim, desenvolver uma gestão em rede social possibilita que os diversos agentes envolvidos neste trabalho articulassem vários saberes e habilidades em torno de uma atividade que estimulasse a iniciativa e a participação dos integrantes, fazendo com que estas parcerias sejam o instrumento principal para a troca de informações e conhecimentos aos serviços que visam prestar às comunidades.

Ayres (2001) afirma que,

“a constituição de uma teia de relações em torno de objetivos delimitados e fortemente compartilhados, articulada para a concretização de atividades diversas e mutáveis, amplia o campo de ação das organizações não governamentais, gerando oportunidades (...) (AYRES, 2001, p.6).”

Participar de uma rede social envolve, portanto, algo mais do que apenas trocar informações a respeito dos trabalhos que grupos realizam isoladamente. Estar em rede

significa comprometer-se a realizar em conjunto ações concretas, compartilhando valores e atuando de forma flexível, transpondo assim, fronteiras hierárquicas, sociais ou políticas.

É de extrema importância a análise do ambiente, tanto interno, quanto externo desta atuação em rede social, porque há vários atores que acabam por influenciar nestes dois ambientes, bem como planejar e colocar em prática suas estratégias e ações.

Porém as mudanças ocorrem de forma acelerada na sociedade contemporânea, decorrente da evolução da tecnologia, globalização e pela prática neoliberal, e acabam por afetar o comportamento dos sujeitos sociais e organizações institucionais e de mercado. Desta forma identifica-se um ponto crítico para a atuação em rede social na gestão municipal, que é a relação entre os diversos órgãos institucionais provocado pelos choques de autoridade. Uma rede social necessita estar articulada de forma horizontal, não necessitando estar formatada em forma de pirâmide com uma liderança hierárquica e pautada na subalternidade dos demais participantes desta rede. A rede social estabelecida no Grupo Multidisciplinar mostrou em diversos momentos esta caracterização pela centralidade, hierarquização e padronização no atendimento da rede intersetorial, e para as demandas de serviços sociais.

No entanto, para que se alcance eficiência nas ações, as instituições devem manter uma interação social e relação eficaz de centralização e descentralização de responsabilidades, tornando as decisões mais flexíveis e mais rápidas. Esse processo mobiliza os recursos e competências necessárias para a priorização no atendimento integral às necessidades dos segmentos vulnerabilizados socialmente. Sem este entendimento dos agentes da rede, os efeitos são poucos significativos e se perdem esforços, desmotivando e desvirtuando a atuação do objetivo inicial de agregar valor social por meio de ações integradas e intersetoriais entre os órgãos e secretarias da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

As diferentes necessidades humanas precisam ser contempladas de alguma forma pelo sistema, mas não o são exclusivamente pelas políticas sociais, cujo caráter fragmentário já conhecemos. Assim, ainda temos políticas de cunho clientelista, que em muitas vezes, prevalecem os interesses particulares em detrimento do interesse público, provocando uma fragilização do acesso aos benefícios sociais e focalização das ações em relação à falta de planejamento e acompanhamento destas.

Além disso, são consideradas características determinantes da configuração atual da sociedade a pressão das demandas por maior participação; o desmonte do aparelho estatal e sua chamada por organizações não governamentais; e o aumento da questão social na sociedade brasileira. Em consequência destes fatores, a pressão das demandas por participação forçou uma transparência por parte do Estado nos momentos de sua atuação. Esta série de constituições, realizada no âmbito público, oportunizou uma maior organização societária modificando suas estruturas e multiplicando as iniciativas organizadas em redes sociais.

Segundo Scherer-Warren (1999),

“As principais idéias-força que tem orientado a participação desses sujeitos coletivos são: a ética na política, pregando a moralização do espaço público e a transparência da esfera institucional, priorizando programas que atendam a fins públicos; a democratização da esfera pública, repensando as relações entre o público, o estatal e o privado, garantindo a diversidade cultural com suas subjetividades, combinando democracia representativa com democracia direta; a superação da exclusão social, econômica e cultural, redefinindo as prioridades das políticas públicas, bem como a qualidade de vida e as práticas de combate à pobreza, à injustiça social, à discriminação de grupos sociais e culturais; e a solidariedade, redefinida como o princípio da responsabilidade individual e coletiva com o social e o bem comum (SCHERER-WARREN, 1999, p. 61-62)”.

É neste contexto que está situado alguns pontos de interação entre atores coletivos participantes na gestão de políticas sociais que se constituem na representação de rede

social e de parcerias e trabalhos interdisciplinares. Ações que buscam articulações mais horizontalizadas e que envolvem a participação de atores múltiplos na realização de projetos em comum.

Esta percepção diz respeito de que um grande fator determinante de programas e projetos fragmentados foi o processo de desmonte do Estado no Brasil, principalmente, a partir da década de 1990, fragilizando os instrumentos para a implementação de políticas sociais na área social. Em decorrência desta reforma, o governo federal vem modificando o sistema brasileiro de políticas sociais, deixando sob responsabilidade dos Estados e municípios grande parte das ações na área da assistência social, saúde, educação, saneamento e habitação. Em síntese a reforma do Estado no Brasil caminha para o cumprimento de metas impostas pelo Banco Mundial e FMI, quais sejam: a privatização e a diminuição do Estado, tirando a responsabilidade do mesmo em relação aos serviços sociais. Desta forma, as políticas sociais ficam mais precarizadas, enquanto as demandas populacionais que necessitam das mesmas, aumentam a cada dia, ocorrendo um verdadeiro desamparo desta população.

Na gestão municipal de Florianópolis não seria diferente, pois observamos, através dos atores pertencentes à rede social, pouco conhecimento ou relação que fazem das consequências com o processo sócio-econômico atual, sobre a política neoliberal, o processo de globalização, a realidade das comunidades do Projeto, as mudanças que ocorrem no mundo do trabalho, entre outros. Estamos a sustentar que estes fatores é que resultaram e resultam no atual cenário das políticas sociais públicas, onde, inclusive, e devido ao afastamento do Estado de suas responsabilidades, ocorrem trocas de papéis, ou seja, a sociedade civil é chamada a participar e cumprir muitas das funções exclusivas do Estado.

Conforme Iamamoto (2001), neste cenário temos:

“(...) por um lado, o crescimento da pressão na demanda por serviços, cada vez maior, por parte da população usuária mediante o aumento de sua pauperização. Esta se choca com a já crônica – e agora agravada – falta de verbas e recursos das instituições prestadoras de serviços sociais público (IAMAMOTO, 2001, p.160)”.

O aumento das demandas e os cortes nos recursos destinados às políticas sociais confirmam o afastamento e minimização do Estado, resultando no sucateamento dos serviços sociais. Segundo o Relatório Final do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais 2004 – G.M.A.S., este foi considerado ponto dificultador verificado quando das atuações das secretarias e órgãos da Prefeitura Municipal, e que atingem não somente a qualidade nos serviços prestados à população em decorrência destes recursos financeiros - humanos e suporte insuficientes, mas também, em mecanismos de seletividade para acessos aos benefícios sociais, contradizendo conquistas obtidas através da Constituição Federal de 1988, que afirma a universalização dos direitos sociais e dos serviços.

Atentos a esta realidade, é que verificamos a diminuição na capacidade de atendimento e ampliação de programas e projetos para a inclusão social da população. Desta forma, saímos do campo de direito conquistado, da universalidade, para oferecer ações de atendimento ao que menos tem entre os que estão em maiores riscos sociais.

Mudar esta perspectiva é um grande desafio, principalmente para o Estado. Romper com a estrutura hierarquizada e centralizada, também o é. Neste sentido, é que a Prefeitura Municipal se propôs a implementar um Grupo Multidisciplinar e vivenciar a experiência com diversos agentes sociais otimizando recursos e comprometendo suas diversas estruturas com as ações sociais. O fato é que o desafio de formular uma rede social “horizontalizada” não se completou, pois, as ações ainda foram realizadas de forma verticalizada devido ao modelo de gestão municipal praticada naquele momento. Somos

herdeiros de uma cultura política que valoriza o personalismo e o burocratismo, dois fatores que se transformam em uma barreira poderosa para a participação popular nas tomadas de decisões, evidenciando assim, uma cultura de ascensão individual.

De maneira geral, numa cultura de gestão onde as práticas políticas são marcadas pela fidelidade e troca de favor, a gestão mantém seu poder através da capacidade de atender a interesse e promoções individuais, ou em favor de um determinado objetivo.

É de se questionar então, se a visão de rede social fora compreendida pelo G.M.A.S., pois ao contrário de atender a interesses individuais, uma rede social visualiza a atenção às ações levantadas pela demanda da população a ser atendida. Mesmo que por políticas sociais fragmentadas, elas devem ser realizadas de forma universal, planejada, executada e com acompanhamento e avaliação tendo a participação de seus executores e da demanda alcançada. Visto isto, salientamos que ações sociais foram realizadas, mas que pela incompreensão do conceito de rede, estas não atingiram e não quantificaram e qualificaram a mudança de impacto que fora planejado no início deste Projeto. Podemos afirmar que esta compreensão ocorreu quando do encontro de encerramento deste, através do levantamento de pontos facilitadores e dificultadores da implementação das ações.

Quando falamos em universalização de acesso a bens e serviços, em garantir a equidade e justiça social, trazemos para a análise que, para o cidadão ter acesso às políticas sociais, é necessário que esta população conheça quais são estes direitos. Para tanto, é necessária a participação destes cidadãos e dos profissionais envolvidos em um Programa ou Projeto com o intuito de organizar e instrumentalizar a efetiva participação na decisão por ações sociais que atendam as demandas, pois em cada comunidade a realidade se difere a todos os instantes.

Frente a esta problemática que ressaltamos a necessidade e a importância de articular a política de redes no campo da gestão das políticas sociais públicas que visem a

interdisciplinaridade das ações, a visão de totalidade das questões sociais, a postura estratégica de grupo e de equipe no tratamento destes problemas, de modo a superar a visão fragmentada e focalistas das atuais políticas governamentais. No contexto da reforma do Estado, a política de redes deverá ter como princípio, ainda que na contramão, a universalização dos direitos sociais e a primazia pelo processo democrático de sua gestão.

Sendo o Estado, um campo de manifestação dos interesses diversos, ainda que prevaleçam os interesses dominantes, cabe ressaltar a importância do trabalho em redes na gestão das políticas públicas no sentido de dar visibilidade, incorporar e potencializar formas de enfrentamento das classes subalternas ao processo de dismantelamento dos direitos sociais. Em especial, as formas de participação popular e controle social sobre os bens e serviços públicos.

O trabalho em rede configura uma estratégia inovadora na construção de espaços democráticos e de participação, favorecendo ações intersetoriais e articuladas. A constituição de espaços participativos envolvidos pela noção de rede coloca em cena sujeitos com objetivos em comum.

Diante da experiência de estágio vivenciado no Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis, além do conhecimento das práticas teórico – metodológicas oportunizadas, conclui-se que o trabalho articulado em rede exige àqueles participantes que no mínimo possuam um grau de comprometimento com as ações sociais planejadas e executadas nas comunidades envolvidas no Comitê Multidisciplinar.

Apesar de compartilharmos da idéia de que o trabalho em redes vá além do ambiente interinstitucional, pode-se considerar que alcançamos um ponto positivo quando conseguimos implementar ações e parcerias resultando em impactos nas comunidades.

A utilização desta articulação em rede e dos pontos facilitadores está expresso nos depoimentos de alguns coordenadores de ações sociais nas comunidades, como por exemplo:

“* A criação do CEC – Centro de Educação Continuada, onde também funciona o Agente Jovem e o EJA - Educação para Jovens e Adultos, proporcionaram grande satisfação para a comunidade. * Percebe-se a alegria estampada no rosto de crianças, jovens e adultos que estão tendo a oportunidade de participar e aprender, muitos, pela primeira vez. * A Creche, antes um mundo à parte, hoje organiza festas na comunidade e participa de outras. Conta com a APP, tendo participação razoável dos pais da comunidade. * Maior entrosamento entre coordenadoras do CEC, Creche, Serviço Social, Coordenadora do Trabalho Social, Associação de Moradores e Diretoras das duas escolas próximas. * Encaminhamento para reuniões de planejamento familiar, conscientizou muitas famílias para planejarem o número de filhos. * Maior número de visitas domiciliares, nas quais, as pessoas puderam expor seus problemas, dando-se o encaminhamento necessário para cada caso. * A comunidade tornou-se mais conhecida e sua “má fama” está desaparecendo. * Presença constante das responsáveis pelo Programa Cadastro Único, oferecendo mais orientação às famílias (Depoimento de Sra S.G. Coordenadora da Ação Comunitária da Comunidade Vila União) (RELATÓRIO G.M.A.S., 2004)”.

Claro que em todos os processos sociais articulados para as comunidades também possuem pontos dificultadores na sua implementação, vale ressaltar que o contexto político vivido no momento da atuação do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais, em certas circunstâncias nos colocaram um grande desafio: a disponibilidade de tempo e de recursos para que tivéssemos condições de defender todas as estratégias estabelecidas durante a vivência de estágio na Secretaria.

Outra dificuldade encontrada no âmbito da implementação do Projeto de Intervenção é a de que nesta gestão, passamos por um processo eleitoral, onde a Lei de Responsabilidade Fiscal propõem critérios para a suplementação de recursos, conforme estabelece em seu Capítulo VII, Seção VI, ocasionando, com esta atitude, interferências nas atividades sociais realizadas nas comunidades;

“Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” (LEI COMPLEMENTAR Nº 101, 2000.)

Ao mesmo tempo em que se apresentaram dificuldades, pudemos agregar conhecimentos e compreender a conjuntura para um trabalho social realizado em uma instituição pública, fortalecendo a formação da prática profissional comprometida com a visão voltada para o ser social, independente da área de atuação, buscando atenuar problemas sociais, políticos e econômicos da comunidade em que estão inseridos programas e projetos sociais.

Desta forma, o processo de articulação da rede social implicou em um fortalecimento participativo, atuação coletiva de cada instituição vinculada à Prefeitura Municipal de Florianópolis, articulação das competências de cada órgão, fundação, e instituição municipal, conceituar um novo significado para as práticas sociais desenvolvidas no município, convergir objetivos específicos de cada instituição para um objetivo comum a todos, compartilhar responsabilidades, definir prioridades das demandas locais trabalhadas nas Comunidades envolvidas no Projeto, distribuir e redistribuir recursos e resultados, pautados em ações sociais realizadas em parcerias, e também para uma ação coletiva possível de materializar os direitos sociais.

Com o Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais, foi possível reunir novas competências e chegar a decisões mais consistentes, garantindo o planejamento e a eficácia das ações sociais no município.

Mas apenas as boas intenções não bastam para movimentar e dar sustentabilidade às redes. Nem para sairmos de estrutura piramidal. É necessário que pessoas sejam preparadas, formadas para as tarefas de sustentação, para manter a comunicação na rede.

Assim diante de todo este processo, encontramos dificuldades na implementação da rede social pelo fato do Comitê Multidisciplinar já estar estruturado para coordenar as ações sociais, sem ter na sua implementação a visão do trabalho social. Entretanto, sabemos que o compromisso e o desenvolvimento pessoal são condições para o incremento das ações como um todo. Afinal, são as pessoas que fazem acontecer, que impulsionam e assumem as responsabilidades. Cada um tem um conjunto de valores culturais, interesses pessoais, habilidades técnicas, individualidade humana, diferenças na conceituação da realidade social, mas, e apesar de se constituir como uma rede interinstitucional, e de desenvolver um trabalho caracterizado como rede multidisciplinar, encontra dificuldades para sistematizar suas ações, compartilhar informações e avaliar suas atuações, implicando numa visão romântica, que apesar de bem intencionada e com características positivas e de resultados de impacto, gera, em alguns momentos, práticas meramente ativistas que não impulsionam de fato um processo de avanço e transformação reconhecidos como desafio para a prática da intervenção social.

Consideramos importante destacar a análise de intervenção social, que o profissional do Serviço Social realiza atividades interdisciplinares e com a participação de outros profissionais, conforme especifica Iamamoto:

“(...) dispõe de ângulos particulares de observação na interpretação dos mesmos processos sociais e uma competência também distinta para o encaminhamento das ações, que o distingue, (...), cada um desses especialistas, em decorrência de sua formação e das situações com que se defronta na sua história social e profissional, desenvolve sensibilidade e capacitação teórico – metodológica para identificar nexos e relações presentes nas expressões da questão social com as quais trabalham e distintas competências para desempenhar as ações propostas.” (IAMAMOTO, 2002, p.41)

Portanto, o trabalho coletivo exige maior clareza ao administrar as ações, bem como cultivar a identidade do profissional do Serviço Social, mantendo o compromisso ético previsto no texto da lei de regulamentação da profissão.

Embora as ações sociais tenham sido realizadas com alguns resultados positivos e que agregaram grande conhecimento à prática profissional na gestão das políticas públicas em âmbito municipal e na compreensão da atuação multidisciplinar de profissionais articulados em rede, esta também se consolidou fortalecendo a solidez organizacional dentro da estrutura da Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Referindo-se ao contexto organizacional, esta atuação realizada demonstrou que as instituições não estão imunes aos problemas enfrentados por tantas outras burocracias em termos de hierarquia, fluxo de informações deficientes, inércia, entre outros, que podem levar a desmotivação na medida em que o retorno das atividades é distorcido ou manipulado no momento em que pessoas procuram se promover.

Finalmente, os elementos onde se desenvolvem projetos sociais que aqui fora avaliado, encontram-se desafios que muitas vezes superam a capacidade de resposta. E um dos principais desafios, é a transformação de indivíduos em sujeitos sociais e coletivos no processo de participação em local verdadeiramente público. Mas para esta construção de espaço público, torna-se necessário a re-construção do Estado, com espaços democráticos capazes de, ao mesmo tempo, viabilizar a participação de setores sociais envolvidos com a garantia plena de acesso aos serviços sociais.

É preciso, porém, ter coragem para repensar os instrumentos de política pública, visando mudanças necessárias para atingir de fato os objetivos propostos pela política social.

Neste Projeto, portanto, não deveria se descartar instrumentos que pudessem mensurar o impacto das ações nas comunidades trabalhadas, através da sua efetividade e

eficácia, bem como na eficiência da utilização de recursos públicos, para que pudessem ser geradores de mudanças, bem como criar novos indicadores, capazes de atingir a toda a demanda de forma qualitativa e relacionada aos aspectos sociais, econômicos e políticos de cada comunidade envolvida, e onde tiveram a implementação de projetos e programas sociais oportunizados pela articulação das instituições do G.M.A.S.

Além de avaliação constante do processo, a avaliação de impacto deveria ser realizada com maior frequência para desenvolver uma maior clareza em relação aos objetivos traçados no momento do planejamento desta atividade interdisciplinar e em rede social, explorando como os níveis desiguais de poder e participação de todas as partes interessadas podem afetar para a demanda atendida e para as instituições envolvidas.

Entendendo este processo de avaliação de impacto, o que não ocorrera com frequência no Projeto devido a estruturação da rede, é que se pode examinar a mudança. Neste contexto perguntas como “tem havido mudança nas vidas das pessoas das comunidades?, em que áreas ocorreram estas mudanças: saúde, educação, renda, etc? a mudança foi positiva ou negativa? o que provocou esta mudança?”, traria maior credibilidade para a avaliação das ações realizadas nestas comunidades envolvidas no Projeto, qualificando a importância da atuação em rede social em um ambiente de serviços públicos.

Outro aspecto importante e que dificultou a operacionalização desta rede fora na maneira de quantificar o atendimento prestado. Reconhecer que atribuir uma mudança à determinada ação é uma questão de julgamento, chama-se a atenção para o fato de essa decisão do contexto e de quem decide o que é importante. Desta forma, significa reconhecer que “a mudança é o resultado de processos múltiplos e complexos bem como das lutas, idéias e ações dos vários e desiguais grupos de interesse”. (ROCHE, 2002, p. 21)

Neste sentido, as influências e processos de mudanças que envolvem os projetos e programas sociais implicam em estabelecer relações entre as ações do Projeto e o resultado final a que se destinou quando do planejamento, as localidades e as situações onde as ações são implementadas devem estar conscientes do que estará sendo efetivado, bem como para quais objetivos se dedicaram todas as secretarias da P.M.F., e por fim, a intervenção realizada não poderia ser isolada, pois desta maneira não geraria impacto e mudança na realidade social da comunidade.

Dessa forma, o G.M.A.S. necessitaria ter incorporado aspectos para uma efetiva avaliação das ações como uma elaboração participativa das atividades, um estudo sócio-econômico que oportunizaria aos cidadãos informações sobre a operacionalização dos diferentes grupos institucionais, normas legais e atores sociais que participaram da rede social, bem como maior divulgação das estratégias de atendimento do Projeto. Nesse sentido, o êxito da intervenção seria melhor e de maior alcance, não caracterizando a rede social em qualquer entendimento de promoção individual de uma ou mais pessoas, como parecera caracterizado durante o andamento do Projeto.

É neste contexto que tratamos de comentar melhor as visões e as práticas que sustentaram esse novo padrão de organização e de relação entre os órgãos municipais, alicerçado na participação de profissionais, na parceria de múltiplos atores, na articulação intra-governamental, na experiência e tentativa de descentralização, na convergência e na integração das ações. Assim, a emergência de uma instituição em rede, impulsionada pelas tecnologias e comunicação, faz com que os grupos e indivíduos estejam em constante interação com as questões de interesse em comum. Este perfil de rede social, requer e favorece uma transformação nos padrões de atuação do Estado e no seu modo de relacionamento com a sociedade civil, num processo de desenvolvimento que gera novos desafios e exige mudanças conceituais.

Por todas essas razões, acreditamos que existem motivos e objetivos muito fortes, que favorecem o estabelecimento deste novo referencial de trabalho em redes sociais, que possam proporcionar o surgimento de novos atores sociais enquanto sujeitos políticos e participativos em experiências capazes de criar condições para as mudanças comunitárias e para o desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos que esta pesquisa bibliográfica não traz respostas definitivas, mas esperamos que nossa reflexão possa contribuir para o entendimento do conceito de redes sociais em instituições públicas. A atuação social competente, hoje, necessita compreender as contradições existentes no cotidiano e estar em constante busca das transformações da realidade social. Esperamos, também, ter enfatizado a importância da atuação em rede social como um princípio de atuação mediadora do trabalho do Assistente Social.

Nosso principal objetivo com este trabalho de conclusão de curso foi verificar os pontos que facilitaram e dificultaram a organização de uma rede social que englobasse todas as instituições, secretarias, fundações e associações pertencentes à Prefeitura Municipal de Florianópolis.

Considerando os locais onde, profissionais dos mais diversos setores desenvolvem seu trabalho no âmbito público municipal, e o fato de que, hoje as políticas públicas estão com seus espaços diminuídos devido às respostas de uma política neoliberal, certamente, a atuação em rede social foi um grande desafio, muitas vezes motivador, mas em outras, podendo, ser até decepcionante por se perceber impotentes diante das limitações organizacionais, políticas, de recursos materiais e humanos existentes nas instituições públicas. Muitas vezes, e independente da esfera governamental, sempre haverá à frente os objetivos daqueles que estão no poder, e que não são definitivos, pois processos eleitorais acontecem de tempos em tempos mudando os ocupantes destes cargos, enquanto os

profissionais do serviço público sempre estarão atuando com a continuidade e a demanda crescente, fruto das políticas fragmentadas praticadas no âmbito público.

Na análise que se fez sobre o tema, podemos constatar, e em especial no âmbito das políticas públicas, que as demandas sociais aumentaram devido ao neoliberalismo, à globalização e às mudanças no mundo do trabalho, sendo que, cada vez mais quem é prejudicada em relação às exigências do mercado, é a população. Desta maneira o índice de desemprego, baixos salários, subempregos, refletem no aumento das demandas que necessitam de políticas públicas de Assistência, Educação, Saúde, Saneamento, Habitação, ou seja, necessitam da proteção do Estado. Este por sua vez, vem dismantelando estas políticas e motivando a sociedade civil a participar da gestão social por meio do tão emergente terceiro setor.

Assim, a partir da década de 1990, no Brasil²⁶, as propostas neoliberais começaram a ser difundidas, destacando para a necessidade de desregulamentação, privatização e ajustes dos mercados e do Estado. Segundo Lopes (1994), a política de ajuste econômico e social é composta por três elementos principais:

“contenção da demanda pela redução dos gastos públicos, realocação dos recursos visando aumentar as exportações; e reformas das políticas destinadas a aumentar a eficiência em longo prazo do sistema econômico (LOPES, 1994, p.32)”.

Desta forma, por intermédio do repasse de responsabilidades para a sociedade civil, o Estado progressivamente veio implementando políticas sociais focalizadas, desarticuladas, segmentadas, portanto não universalistas como prevê a Constituição

²⁶ No Brasil, as reformas foram introduzidas na gestão do Presidente da República, Fernando Collor de Melo (1990), e que se consolidaram a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com o formato definitivo à chamada reforma do Estado.(PEREIRA, 1998, p. 89).

Federal de 1998 e as suas respectivas Leis Orgânicas que garantem o acesso sem restrições aos bens necessários para o exercício da cidadania.

Em síntese, esta reforma do Estado no Brasil responde ao cumprimento das metas aplicadas pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI, quais sejam, a privatização e a diminuição do Estado, afastando a responsabilidade do mesmo em relação aos serviços sociais. (SOUZA & CARVALHO, 1999, p. 35)

Em decorrência de rápidas mudanças que vem ocorrendo em todos os segmentos da sociedade, delineia-se uma nova economia cujas centralidades estão no trabalho, na intersectorialidade, nas parcerias, no conhecimento, no uso das tecnologias, em um inovador ciclo, caracterizando-se em sociedades que caminham para novas realidades e participação social.

Cada vez mais os profissionais e instituições tem se preocupado com os papéis que desempenham neste processo de mudança, participando com propostas mais comprometidas e responsáveis. Vale destacar que as instituições públicas, de modo geral, são consideradas como centro da prestação de serviços sociais, mas que, pela política neoliberal não tem conseguido responder a estas demandas. Para tanto, elege-se a formação de redes sociais como uma das possibilidades para atuar de forma que ações sociais integradas possam dar conta de criar, preservar, articular, otimizar recursos, transmitir e aplicar, na sociedade, aquilo que vem sendo exigido por ela.

Neste contexto, a participação do setor público deve se conscientizar sobre esta temática de redes sociais e propiciar experiências construtivas à formação de seus profissionais e cidadãos, dando-lhes a oportunidade de agir, interagir e participar de forma mais adequada para o enfrentamento destas novas realidades em cada comunidade.

Até o momento, podemos observar que o espaço institucional público, historicamente, e em sua maioria, é marcado pelos reduzidos recursos, por grandes

demandas e por diferentes interesses “políticos”. Além disto, se os profissionais se voltarem apenas para as ações impostas pela instituição, não utilizando estratégias para adequá-las ao usuário, estarão se tornando profissionais preocupados somente com o cumprimento das tarefas cotidianas.

Desta forma, podemos indicar neste estudo algumas possibilidades e limites dos profissionais das áreas de assistência social, educação, cultura, esporte, entre outros, que atuaram na experiência de redes sociais na Prefeitura Municipal, na perspectiva da qualidade da prestação dos serviços no setor das políticas públicas, e como a gestão municipal tratou a execução destas políticas. Se, por um lado, alguns profissionais são valorizados, por outro, tendem a agir “politicamente” mais que tecnicamente. O que estamos querendo ressaltar e que entendemos em agir politicamente não seja a prática política profissional, mas sim uma prática voltada para os interesses de quem está no poder e não, em favor dos usuários dos serviços. De tal conclusão se pode inferir que há intenção em planejar políticas voltadas para as demandas que emergem da realidade, mas que a execução encontra barreiras, pois não ocorrem da forma planejada, por motivos financeiros, materiais e / ou de ausência de pessoal para a realização das ações sociais, o que faz com que a qualidade acabe sendo prejudicada. Um dos limites para a execução das políticas sociais públicas é a inoperância e a insuficiência nas liberações de recursos para a implementação de programas e projetos sociais, a falta de estrutura, e por que não, profissionais capacitados para integrarem estas ações.

A propósito de tal questão, podemos discorrer sobre as repercussões do atual projeto que domina a sociedade, o neoliberalismo. Este, por si só, se torna uma das maiores dificuldades para a execução das políticas sociais brasileiras, e que vem mostrar o não interesse que estas sejam desenvolvidas pelo Estado, o qual, vem dismantelandando tais políticas e responsabilizando a sociedade civil com o discurso de voluntarismo e

solidariedade, e claro, com o interesse de tornar o Estado cada vez menor para as questões sociais e maior para o interesse do mercado.

Neste cenário, a precarização, principalmente em relação aos recursos destinados às ações sociais públicas, é visível. Mas é relevante ao Estado, através das políticas públicas, oferecer possibilidades de melhores condições de vida para a população. Oferecer políticas básicas de assistência social, educação, saúde, habitação, é dever do Estado. O fato é que sabemos que se reduz ao mínimo, e então se mostram políticas fragmentadas, focalizadas e precarizadas, que não dão conta de atender a população como um todo, discriminando e “selecionando” entre os menos favorecidos os que mais vulnerabilizados socialmente encontram-se.

A partir deste entendimento, a gestão municipal de Florianópolis visualizou a constituição de um Grupo Multidisciplinar para trabalhar as propostas e realizações sem visibilidade e que utilizavam muitos recursos materiais e humanos estando dispersos em diversas secretarias / órgãos da P.M.F., bem como para articular e coordenar as ações sociais na área social visando o fortalecimento da execução e possibilitando atingir a resolutividade demandada pelas comunidades envolvidas no Projeto.

O G.M.A.S. oportunizou que profissionais de diversos segmentos pudessem atuar em conjunto com outros profissionais, em equipes multidisciplinares que enriqueceram as práticas sociais e articularam ações que anteriormente eram realizadas de forma segmentada, muitas vezes comprometendo o funcionamento da administração municipal. Por outro lado, houve barreiras que dificultaram a realização e concretização das propostas elencadas no planejamento do Grupo Multidisciplinar, conforme citado anteriormente, e que levou o grupo à impossibilidade de desenvolver as ações, seja por falta da autonomia para a decisão em relação aos seus planos de ação, pela falta de comprometimento de alguns secretários (as) em assumir as ações, pela infra-estrutura escassa, recursos

financeiros e suporte insuficientes, ou pela ausência de comunicação para compartilhar as informações e viabilizar as ações realizadas para todas as secretarias e instituições.

Em primeiro lugar, o princípio de organização em rede reside no fato de não haver uma estrutura verticalizada, e sim horizontal na relação entre todos, o que pressupõe que cada um deve possuir independência relativa de como irá atuar em seus respectivos segmentos, respeitando as diretrizes traçadas, lhes conferindo autonomia às tomadas de decisões estratégicas, e é claro, mantendo sempre a comunicação com todos os pontos interconectados desta rede social. Assim, torna-se importante lembrar que a noção de redes, muitas vezes é utilizada para estruturas que não tem relação com uma organização horizontal, com uma organização ideal em rede. Essas estruturas afirmam que suas informações se expandem através dos diferentes atores horizontalmente, mas não significa que o sistema de decisões seja um sistema descentralizado, um sistema horizontalizado. As redes, no entanto, comportam níveis diferentes de poder, e a livre circulação de informações torna-se essencial para o bom funcionamento de uma rede. Todos os agentes participantes desta rede devem ter acesso as informações que nela circulam. Porém estas informações não acontecerão de forma espontânea e desorganizada, pois os integrantes legitimam um deles para ter o papel de “facilitador” – e não para ser o dirigente, coordenador da rede. Este “coordenador”, no entanto, não lhes dá o poder de controlar, hierarquizar, censurar, selecionar ou orientar a informação e a forma de atuação que deva circular nesta rede.

Em segundo lugar, na avaliação final realizada no Relatório do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais, grande parte dos atores sociais participantes desta experiência em rede, indicou haver problemas de comunicação, função esta, que a rede não sobreviveria por muito mais tempo. Este fator pode indicar que a experiência em rede social, na atuação relativa a gestão municipal, tenha encontrado dificuldades para o

processo de constituição da mesma. No entanto, de acordo com os conceitos estabelecidos sobre este tema, não é possível afirmar que o Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais se constituiu em uma rede social. O que existiu foram trabalhos realizados em rede através da implementação de parcerias entre as instituições públicas e intersetoriais, integrando profissionais e ações realizadas em conjunto. Diante disto, podemos verificar uma dificuldade de se trabalhar em rede, pois somos educados para atuar em organizações do tipo “pirâmide”, na necessidade da disciplina, do comando, do controle de “cima para baixo”, isto dificulta que as pessoas assumam toda a liberdade que uma rede exige. Assim uma rede implica na mudança cultural de seus atores, e às vezes estas mudanças não ocorrem de um dia para o outro. Outra característica para a formação de rede social, é que as pessoas envolvidas nela não podem ter receio da ineficácia, pois quando pessoas têm medo de fracassar, rapidamente cristalizam a necessidade da hierarquia. Acreditamos que esses elementos fazem com que as redes acabem ficando, muitas vezes, com o nome de rede, como uma “tentativa de ser rede”, mas com um “chefe”; ou seja, são redes com chefes.

Portanto, podemos concluir, através do Relatório do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S., que os profissionais que atuaram neste trabalho possuem conceitos semelhantes em relação aos fatos que motivaram a criação da rede social, visto que todos indicaram a necessidade de otimizar as ações sociais realizadas no município de Florianópolis, reforçando a integração, articulação, e o alcance de objetivos traçados na elaboração dos planos de ação, bem como, construindo um modelo de trabalho coletivamente compartilhado e dentro de um ambiente de cooperação e oportunidades para proporcionar maior qualidade às comunidades envolvidas no Projeto.

SUGESTÕES

A partir da análise da experiência vivenciada no Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais – G.M.A.S., sugerimos para as próximas ações em rede social, alguns requisitos para o trabalho em rede social;

1º - Definir os Projetos específicos e intersetoriais, bem como elaborar a previsão de orçamento com todas as instituições envolvidas na rede social para a realização das ações sociais nas comunidades, identificando os objetivos, metodologias de trabalho e previsão dos resultados a serem alcançados;

2º - Suporte qualificado e multidisciplinar às instituições, ou seja, apoio técnico, administrativo, financeiro e político para o desenvolvimento de seus objetivos;

3º - Parcerias sustentadas no respeito ao potencial de cada ator social, visualizando a integração das ações;

4º - Avaliação qualitativa e quantitativa das ações desenvolvidas nas comunidades envolvidas no Projeto, com o intuito de socializar a experiência com os demais integrantes da rede social, e com o objetivo de integrar a todos e contribuir quando da execução de novas ações sociais;

5º - Processo contínuo de circulação de informações, facilitando a comunicação entre todos os membros da rede social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Margarete & FONSECA, Maria Thereza N. M., **Família e História - Série Tudo Haver**, PBH/ AMEPPE, Belo Horizonte, n.2, 1999.

ARRETECH, Marta. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas**. In: BID, Rio de Janeiro, nº 39, 1995.

AURELIANO, Liliana & DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do 'Welfare State' brasileiro. In: MPAS/CEPAL. **Economia e desenvolvimento - vol. I: reflexões sobre a natureza do bem-estar**. Brasília: MPAS/ CEPAL. 1989.

AYRES, Bruno R.C. **Os centros de voluntários brasileiros vistos como uma rede organizacional baseada no fluxo de informações**. Revista de Ciência e Informação, v.2, n.1. fev/2001.

BARCELLOS, Tanya Maria Macedo (org.). **A Política Social Brasileira 1930-64: evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1983.

BEHRING, Elaine R. **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania**. In: PROGRAMA de capacitação continuada para assistentes sociais: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

BERLINGUER, Giovanni. Sicurezza adio? Uma proposta di Q.E. In: MIOTO, Regina Célia T. **O trabalho com Redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços**. Revista Katálisis. Editora UFSC, Vol. 5 N.1, 2002.

BORON, Atilio. **O estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de Rede Intersetorial**. Set., 2001. Disponível em <http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm> <Acesso em 12 mai. 2005>

BRASIL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Presidência da República, Câmara da reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e reforma do Estado.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Cadernos da Reforma do Estado. Brasília: Ministério da Administração Reforma do Estado, 1997.

CAPACITAÇÃO em serviço social e política social: módulo 03 : **Política Social.** Brasília: CFESS: ABEPSS, 2000.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida - Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos.** São Paulo: Cultrix/Amana-Key, 2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Cardoso deixa o Senado e anuncia reformas.** Jornal do Brasil, 15/12/1994.

CARDOSO, Ruth; FRANCO, Augusto de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade: sete lições da experiência da comunidade solidária.** Brasília: PNUD, 2000.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social: alguns apontamentos para o debate.** In: RICO, Elizabeth de M. e RAICHELIS, Raquel (orgs.) **Gestão Social: uma questão em Debate.** São Paulo: EDUC; IEE, 1999.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** São Paulo : Paz e Terra, 1999.

CUNHA, Rosani Evangelista. **O financiamento das políticas sociais no Brasil.** In: PROGRAMA de capacitação continuada para assistentes sociais: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

DRAIBE, Sonia & HENRIQUE, Wilnês. **Welfare State, Crise e Gestão da crise.** IN: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.3, nº 6, São Paulo:ANPOCS, 1988.

_____. **Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: saúde e educação fundamental.** Santiago: CEPAL, 1998 . Série Reformas de Política Pública.

_____. **As Políticas Sociais Brasileiras: diagnósticos e perspectivas.** In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho.** Brasília: IPEA, 1989. v.4.

_____. **O Welfare State no Brasil, características e perspectivas.** IN: Revista da ANPOCS, n. 12, 1988.

ESPING-ANDERSEN, GOSTA. **As três economias do Welfare State**. IN: Revista Lua Nova, n.24, São Paulo, CEDEC, 1991.

FAGNANI, Eduardo. **Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92**. Economia & Sociedade, Campinas, n.8, jun.1997.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil**. In: PROGRAMA de capacitação continuada para assistentes sociais: capacitação em serviço social e política social. Brasília: CFESS-ABEPSS-CEAD/NED-UnB, 2000. Mód. 3.

GUIMARÃES, Debora Messenberg. **As políticas sociais no Brasil**. Brasília: SESI-DN, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Vilella. **O Serviço Social na contemporaneidade: dimensões históricas, teóricas e ético-políticas**. Fortaleza: DEBATE CRESS- CE, 1997.

LAHUERTA, Milton. **A democracia difícil: violência e irresponsabilidade cívica**. Estudos de Sociologia, ano 6, n.10, 2001.

Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742/93.

Lei de Responsabilidade Fiscal – **Lei Complementar nº 101, 04 de Maio de 2000**. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp, Acesso: 05/12/2004 – 22:00h.

LIMONGI, Fernando e outros – **Governabilidade e concentração de poder institucional - o Governo FHC**. São Paulo, USP, 2000.

LOPES, J.R.B, **Revisão bibliográfica dos principais diagnósticos e recomendações de políticas sociais elaboradas pelas agências multilaterais na América Latina**. In: Novos parâmetros para a reorganização das Políticas Sociais Brasileiras. Texto IPEA, n.358, 1994.

LUSTOSA DA COSTA, Frederico e CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Mudança organizacional no setor público**. In Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, jul./set. 1991.

MARQUES, Walter E. Ude, **“Redes sociais e trabalho sócio-educativo: alguns apontamentos para a construção de uma prática inclusiva”**. Série Tudo Haver, PBH/ AMEPPE, Belo Horizonte, n.3, 2000.

MARSHALL, T. H. (1967). **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: Zahar.

MARTINE, George. A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas - Políticas Sociais e Organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

MARTINHO, Cássio. **Redes e desenvolvimento local**. Rede Brasileira de Educação Ambiental. Disponível em <<http://www.rebea.org.br/rebea/arquivos/redesdlcassiom.pdf>> Acesso em 18 de setembro de 2004.

MARTINS, Humberto Falcão. **A Construção do Estado Moderno e da Burocracia Profissional no Brasil**: questões centrais, dilemas, impasses e desafios. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 05 de junho de 2005

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**. São Paulo, Cortez Ed., 1995.

MOTA, Ana Elizabete (Org.). **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez, 1998.

NETTO, José Paulo. **A conjuntura brasileira: O Serviço Social posto à prova**. Revista Serviço Social e Sociedade n 79, São Paulo.Ed. Cortez., Set. 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **A agenda cristalizada, o Estado e o Governo Lula**. Revista Serviço Social e Sociedade n 76, São Paulo.Ed. Cortez, Nov. 2003.

PEREIRA, Potyara A. **Assistência Social na Perspectiva dos Direitos – Crítica aos Padrões dominantes de Proteção aos Pobres no Brasil**. Brasília, editor Thesaurus, 1996.

_____. Centralização e exclusão social: duplo entrave à política de assistência social. In: **Revista Ser Social**. n.3, julho a dezembro, UNB, 1998.

RAICHELIS D., Raquel. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. In: PROGRAMA de capacitação continuada para assistentes sociais: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

RELATÓRIO do Grupo Multidisciplinar de Ações Sociais da Prefeitura Municipal de Florianópolis, 2004.

ROSA GUARÁ, Isa M. Ferreira et al, **Gestão municipal dos serviços de atendimento à criança e ao adolescente**. São Paulo: IEE-PUC-SP; Brasília: Secretaria de Assistência Social- MPAS, 1998.

SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo I: que estado para que democracia?**. Petrópolis: Vozes, 1999.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Fronteiras do Estado mínimo**. in SANTOS, Wanderley Guilherme., *As razões da desordem*, Rio de Janeiro, Rocco, 1993.

SANTOS, Márcia do Rocio. **A resistência dos trabalhadores aos princípios da sociedade de mercado na educação pública do Paraná**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Florianópolis, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO, TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Balanco Social da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social – SMHTDS**. Prefeitura Municipal de Florianópolis. 1997-2004.

SHERER-WARREN, Ilse. **Cidadania sem fronteiras – ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

_____. **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Editora Loyola, 1993.

_____. **Redes e sociedade civil global**. In: **ONGs e Universidades: desafios para a cooperação na América Latina**. São Paulo: Abong; Petrópolis, 2002.

SOUZA. C.; CARVALHO. I.M.M. de, **Reforma do Estado, Descentralização e Desigualdades**. Revista Lua Nova, n. 48, São Paulo: CEDEC, 1999.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira...[et all]. **Assistencia na trajetória das políticas sociais brasileiras : uma questão em analise**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1989.

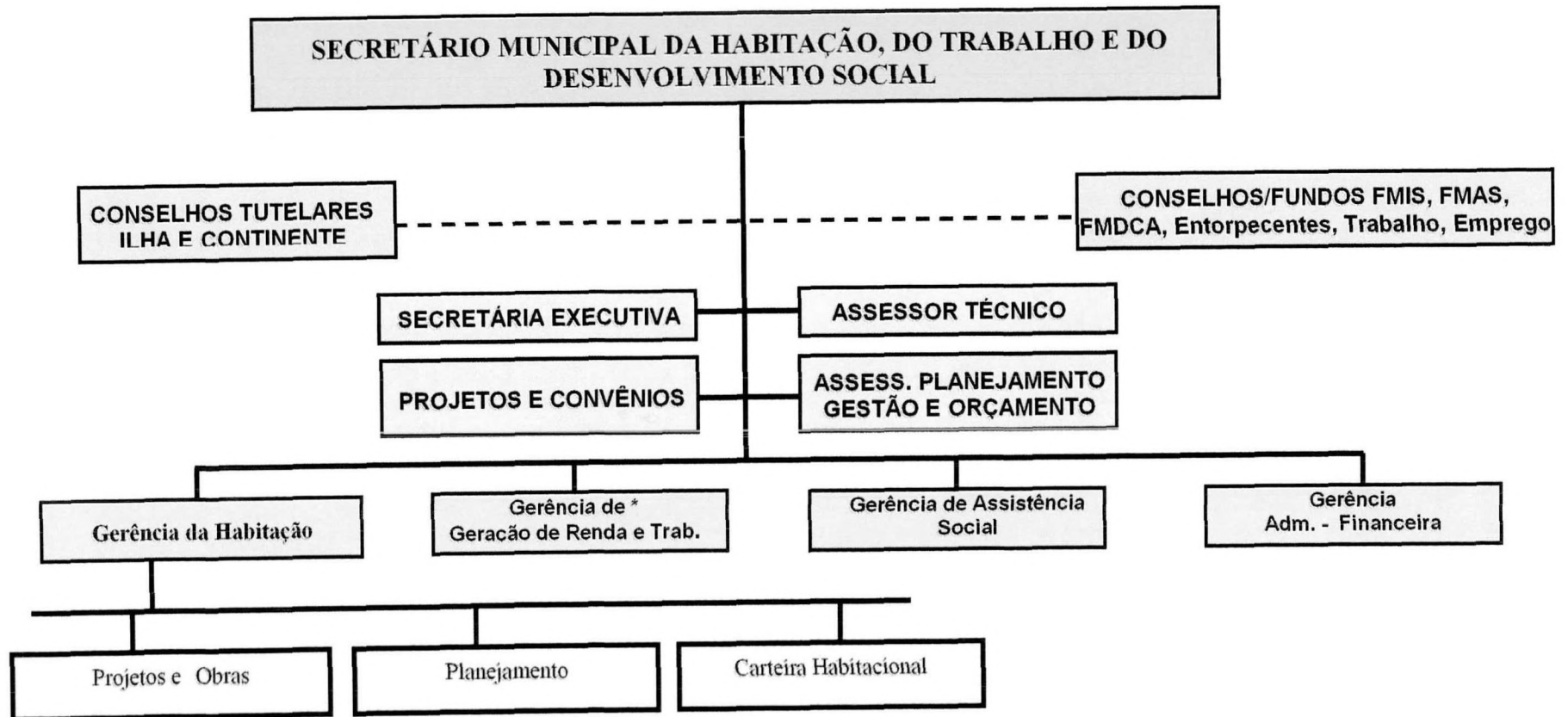
STEIN, Rosa Helena. **Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa**. In: PROGRAMA de capacitação continuada para assistentes sociais: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. Brasília, UNB/CEAD, 2000.

VILLASANTE, Tomás R. **Redes e alternativas : estratégias e estilos criativos na complexidade social**. Petrópolis: Vozes, 2002.

APÊNDICES

APÊNDICE I

ORGANOGRAMA DA SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO, DO TRABALHO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL



* Obs.: Gerência de Geração de Renda e Trabalho – Há que se observar que, a Gerência de Geração de Renda e Trabalho foi extinta em dezembro de 2003, para a implementação do Instituto de Geração e Oportunidades – IGEOF. No entanto, a nova configuração organizacional da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social, não fora formalizada.

APÊNDICE II

AÇÕES SOCIAIS REALIZADAS POR ÓRGÃOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS – P.M.F.: ações da gestão 1997-2004.

As Secretarias e órgãos participantes apresentaram as diversas ações sociais que estavam em andamento no município :

Fundação Franklin Cascaes – Suas atribuições estão no âmbito da cultura em todo o município, que possibilita à população em geral, o acesso mais amplo e participativo nas diferentes manifestações artísticas e culturais programadas por várias comunidades da cidade de Florianópolis.

As atividades englobam a área das artes plásticas, do artesanato, da música, da dança, do patrimônio histórico, das artes cênicas e da literatura. A Fundação têm um papel importante no município e nas comunidades promovendo oficinas (renda de bilro, violão, tecelagem, reciclagem, bordado, percussão, teatro e pintura em tecido); reuniões (Narcóticos Anônimos, Senhoras Voluntárias, Projeto Agente Ambiental e Alcoólatras Anônimos) e exposições em geral. A Fundação coordena o Projeto Orquestra Sinfônica nas Comunidades – profissionalização de crianças e adolescentes com renda familiar de até dois salários mínimos e em situação de vulnerabilidade social. Ensino de prática instrumental, teoria musical, canto coral e manutenção de instrumentos musicais.

SME – Secretaria Municipal de Educação possui o projeto EJA – Educação de Jovens e Adultos que visa: Oportunizar aos moradores de regiões periféricas de Florianópolis, o curso de Educação de Jovens e Adultos, na própria comunidade, com aulas duas vezes na semana no período noturno, às turmas funcionam nas comunidades Chico Mendes (2 turmas) e Sertão do Ribeirão (1 turma); Possibilitar aos alunos da Educação de Jovens e Adultos e aos moradores das comunidades nas quais os núcleos estão inseridos, o acesso às diferentes linguagens artísticas (música, cênicas e plástica), as novas Tecnologias com Meio de Produção Conhecimentos; Possibilitar aos alunos o acesso à informática, utilizando as diferentes tecnologias, como recurso pedagógico, em consonância aos requisitos básicos do mercado de trabalho; Socializar com a comunidade em geral e aos alunos da Educação de Jovens e Adultos, as pesquisas que estão sendo produzidas pelos alunos e professores, bem como assuntos diversos, sendo mais uma fonte de pesquisa.

SMS – Secretaria Municipal da Saúde - As ações da Saúde englobam: redução do índice de gravidez precoce através de estudos do perfil das gestantes (Sisprenatal) e planejamento de trabalho educativo com adolescentes, redução índice de desnutrição criando grupo de trabalho para assessorar a abordagem da desnutrição (com educadores, nutricionistas, psicólogos e assistentes sociais, ligamento de canalização de água (CASAN), saneamento e esgoto.

COMCAP – Companhia de Melhoramentos da Capital é uma empresa de economia mista municipal, desenvolve principalmente serviços de limpeza pública na cidade. Suas atividades são: coleta de lixo domiciliar, remoção de lixo pesado, coleta de lixo seletivo, remoção de entulho e de varrição com caixas brooks e caminhão caçamba,

Programa De Olho na Sujeira - remoção de resíduos/entulhos em qualquer parte da cidade, capina mecanizada, capina manual, roçagem, limpeza de canais e valas a céu aberto, varrição, administração de estacionamentos e sanitários públicos, limpeza em eventos, como festas populares, religiosas e promovidos pela Prefeitura Municipal e programas de mutirões desenvolvidos pela Prefeitura Municipal.

FME – A Fundação Municipal de Esportes se propõe a desenvolver práticas esportivas objetivando a sociabilização dos envolvidos.

FLORAM –Dentre as ações desenvolvidas pela Floram - **Fundação Municipal do Meio Ambiente** destacam-se a Educação Ambiental com o objetivo de despertar a conscientização para a preservação do meio ambiente. O projeto que tem participação nas comunidades é o Projeto NUTA- Núcleo de Treinamento Ambiental Florir-Floripa. Com o projeto, se pretende viabilizar a ornamentação e paisagismo do município, envolvendo as escolas e associações comunitárias. O Projeto é realizado em conjunto pela FLORAM (Fundação Municipal do Meio Ambiente de Florianópolis) AFLOV (Associação Florianopolitana de Voluntários), EMAPA (Escritório Municipal de Pesca e Agricultura), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fundo Municipal de Assistência Social.

IGEOP – Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis - foi criado para promover oportunidades sustentáveis de renda na capital de Santa Catarina. O Igeof segue a filosofia do trabalho em rede, a missão é servir de instrumento aglutinador de forças para a inclusão social da população em geral. O objetivo é criar cadeias auto-

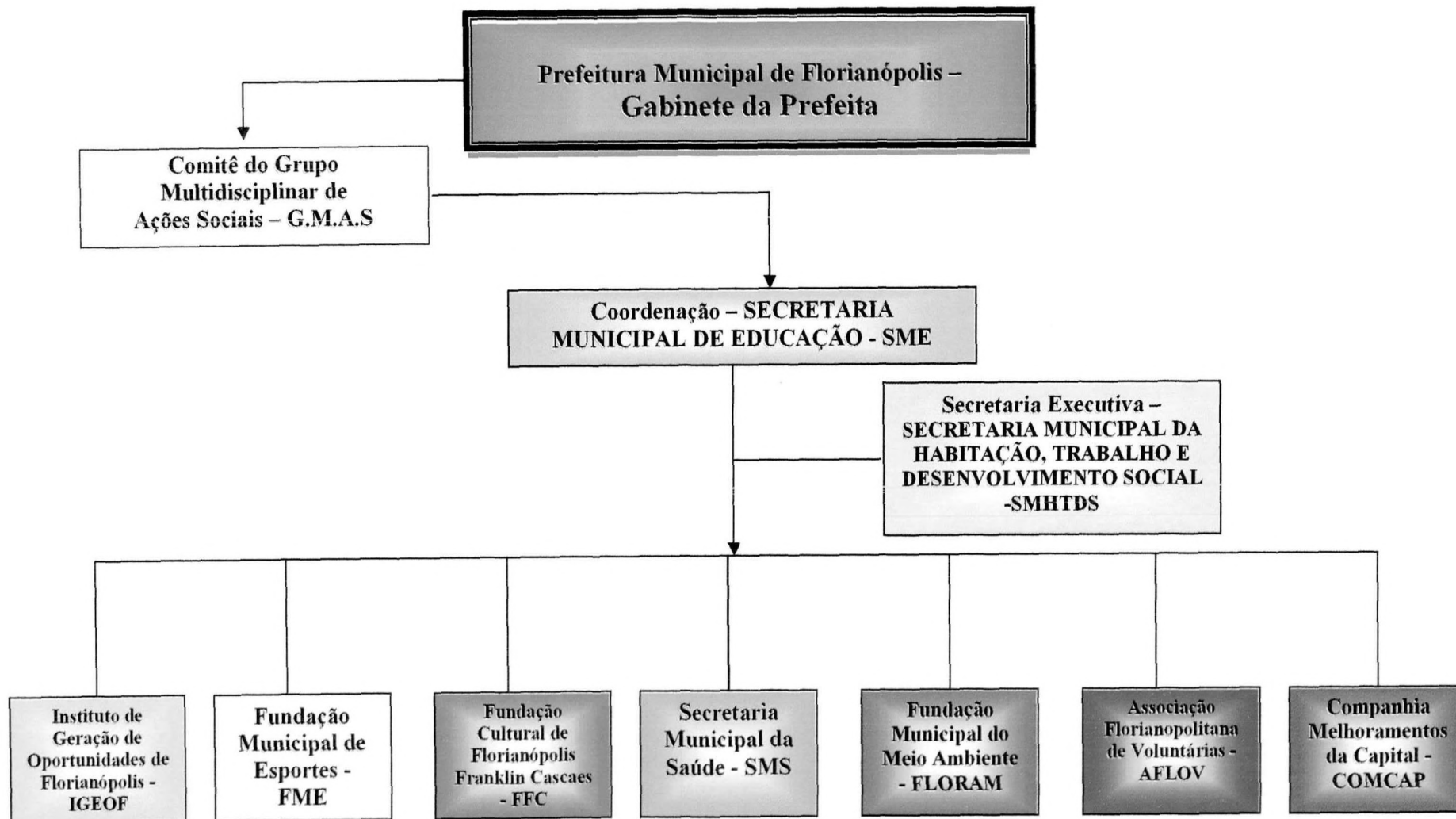
sustentáveis de oportunidades sociais e econômicas. O IGEOF possui um departamento de geração de renda e oferece cursos gratuitos de capacitação profissional em parceria com entidades de setores que necessitam contratar. O Instituto também aborda projetos de Educação Ambiental (orientação às famílias e nas escolas sobre educação e saneamento ambiental) e Educação Alimentar (implantação/acompanhamento de hortas em escolas, orientação no cultivo de plantas medicinais e implantação do Programa Hortas Domesticas).

AFLOV - A Associação Florianopolitana de Voluntárias é uma sociedade civil sem fins lucrativos. Tem por finalidade, colaborar na implantação e execução de políticas sociais à crianças e adolescentes, famílias, idosos e população vulnerabilizada econômica e socialmente. A AFLOV, por ser uma organização não governamental, viabiliza seu trabalho através da colaboração voluntária. A AFLOV procura se articular com outras entidades sociais, visando desenvolver ações mais efetivas e que busquem melhor qualidade de vida para o cidadão e sua família. Dentre as ações especiais desenvolvidas pela AFLOV destacamos: o Grupo de Produção, criado com o objetivo de desenvolver a socialização e contribuir para o aumento da renda familiar, bem como, manter viva a tradição da Cultura Açoriana, é formado por mulheres residentes em diversas comunidades da Capital; o projeto De Mãos Dadas com a Solidariedade, que objetiva a produção de fraldas descartáveis, para o atendimento à pessoas em situação comprovada de vulnerabilidade econômica e social, que em função de problemas de saúde, temporário ou permanente, dependem do uso desse produto;

SMHTDS - O trabalho da Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e

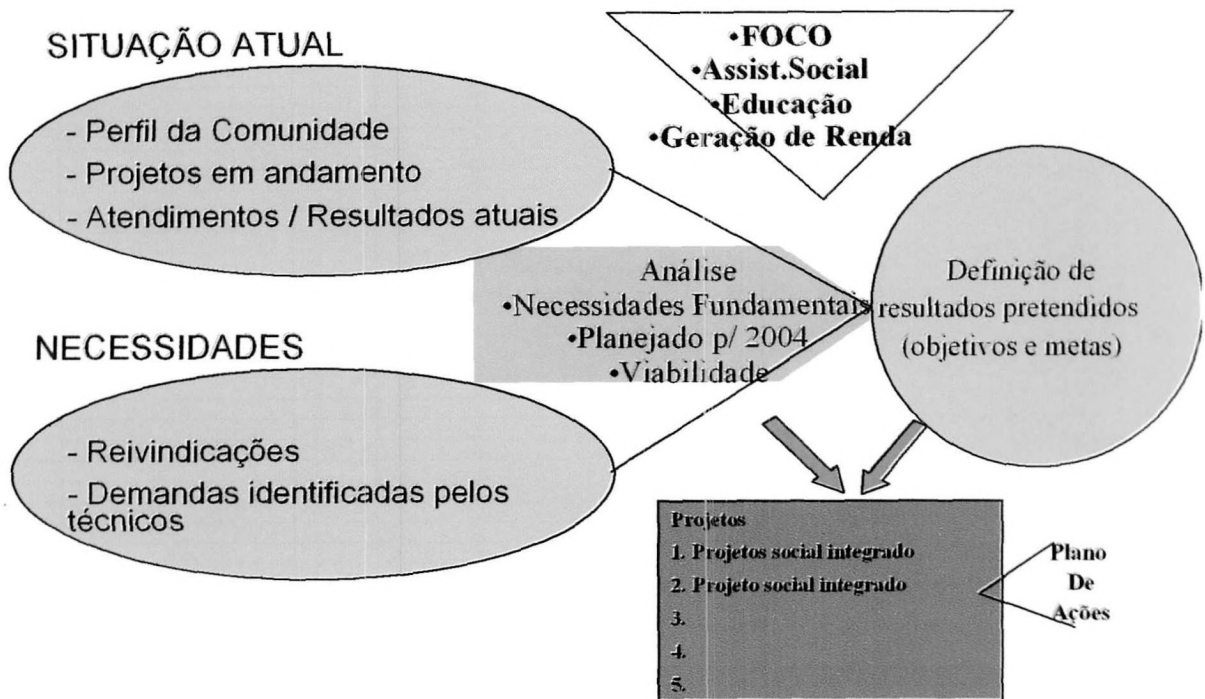
Desenvolvimento Social - SMHTDS visa despertar, direcionar e apoiar iniciativas que promovam a participação e a parceria dos cidadãos e incentivem formas inovadoras de mobilização solidária entre múltiplos atores da sociedade, com vistas a gerar co-responsabilidade social e processos sustentáveis de desenvolvimento humano e social. A SMHTDS tem por objetivo fortalecer as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social; proporcionar a garantia dos direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente, através de uma rede de serviços e ações articuladas entre sociedade civil e poder público; proporcionar à população de baixa renda benefícios, serviços básicos de assistência social, urbanização e habitação; atender o idoso através de atividades sócio-educativas, garantindo sua permanência na família e comunidade.

APÊNDICE III
ORGANOGRAMA DO COMITÊ DO GRUPO MULTIDISCIPLINAR DE AÇÕES SOCIAIS
SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO, DO TRABALHO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL



APÊNDICE IV

ELABORAÇÃO DAS DEMANDAS E NECESSIDADES DAS COMUNIDADES



Os modelos abaixo foram sugeridos para o levantamento da situação atual da comunidade:

SITUAÇÃO ATUAL

•Formulário 1

Comunidade:		
Coordenadora Local:		
Perfil da comunidade	Projetos existentes	Atendimentos/Resultados

• F o r m u l a r i o 2

Comunidade:	
Coordenadora Local:	
Reivindicações	Necessidades identificadas pelos técnicos

PLANO DE AÇÃO PROPOSTO PARA O PLANEJAMENTO DAS AÇÕES SOCIAIS INTEGRADAS

Formulario 3

Plano de Ação

PROJETO: Ações Sociais Integradas no Chico Mendes

COORDENAÇÃO: Sônia

OBJETIVO: Realizar as ações sociais de acordo com as necessidades da comunidade, de maneira articulada e integrada entre as diversas secretarias/órgãos envolvidos visando otimização dos recursos e melhores resultados.

META: 100 crianças, 70 famílias, 30 idosos

[illegible]